

Medborgarbudget

- En del av demokratiseringsprocessen

Participatory budgeting

- A part of the democratization process

Jennifer Cronborn



Medborgarbudget- En del av demokratiseringsprocessen

Participatory budgeting - A part of the democratization process

Författare: Jennifer Cronborn

Handledare: Helena Mellqvist, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning.

Examinator: Mats Gyllin, SLU, Institutionen för arbetsvetenskap, ekonomi och miljöpsykologi

Omfattning: 30 hp

Nivå och fördjupning: A2E

Kurstitel: Självständigt arbete i hållbar stadsutveckling

Kurskod: EX0760

Ämne: Landskapsarkitektur

Program/utbildning: Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsmånad och -år: juni 2015

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: *Medborgardeltagande, Medborgarbudget, Medborgarinflytande, direktdemokrati, empowerment.*

Sammanfattning

Runt om i svenska kommuner kan vi se att glappet mellan beslutfattare och medborgare ökar och hur medlemsantalet i politiska partier och ideella organisationer minskar. Detta sker parallellt med ökad arbetslöshet, kriminalitet och utanförskap i samhället vilket bland annat är en konsekvens av ökade klyftor. I Sverige har vi valt att utgå från representativ demokrati men allt fler forskare menar att vi behöver modernisera det demokratiska systemet som ett sätt att motverka trenden med ett ökat avstånd mellan beslutfattare och medborgare. En metod som framhåvs är medborgarbudget vilket ger medborgarna delaktighet och inflytande i beslutsprocesser.

Denna studie syftar till att undersöka vad som påverkar utformningen av en medborgarbudget och till vilken grad medborgarna involveras i processen, samt om medborgarbudget kan vara en metod som kan minska anståndet mellan beslutfattare och medborgare. Studien utgår från en medborgarbudgetprocess i Västra Hisingen, Göteborg. Genom deltagande observationer följer studien projektgruppens arbete med utformningen av medborgarbudgeten. Det har under studien framkommit att faktorer som socialt kapital, kunskap, politisk vilja och samverkan har betydelse för medborgarbudgetens resultat och till vilken grad medborgarna involveras.

Nyckelord: *Medborgardeltagande, Medborgarbudget, direktdemokrati, empowerment.*

Abstract

Around the Swedish municipalities, we can see that the gap between decision-makers and citizens is increasing and the number of active in political parties and NGOs decreases. This takes place in parallel with increased unemployment, crime and alienation in society, which is a consequence of the increased gaps. In Sweden, we have chosen to use representative democracy but scientists believe that we need to modernize the democratic system as a way to counteract the trend with an increased distance between decision-makers and citizens. A method that emphasizes is participatory budgeting allowing citizens participation and influence in decision-making process.

This study aims to examine what influences the design of, participatory budgeting and the degree to which citizens are involved in the process, and if participatory budgeting can be a method which can reduce the respite between policy makers and citizens. The study is based on a citizen's budget process in Västra Hisingen, Göteborg. Through participant observation the study follows project team's work with the design of the participatory budget. The result of the study revealed that factors such as social capital, knowledge, political will and cooperation is of importance for the participatory budget result and the degree to which citizens are involved.

Keywords: *Citizen Participation, participatory budgeting, direct democracy, empowerment.*

Innehållsförteckning

1. INLEDNING OCH PROBLEMFORMULERING.....	1
1.1 SYFTE.....	3
1.2 FRÅGESTÄLLNINGAR.....	3
1.3 AVGRÄNSNINGAR.....	3
1.4 DISPOSITION.....	3
2. BAKGRUND	4
2.1 MEDBORGARDELTAGANDE GENOM TIDEN	5
2.2 DEMOKRATISKA MODELLER.....	11
2.3 MEDBORGARDIALOG OCH MEDBORGARNA.....	14
2.4 MEDBORGARBUDGETENS FRAMVÄXT	16
2.5 MEDBORGARBUDGET I SVERIGE	19
2.5.1 Exempel från Sverige.....	21
3. TEORI	24
3.1 MEDBORGARBUDGET SOM DESIGNPROCESS	24
3.2 MEDBORGARBUDGET OCH VÄXANDE SOCIALT KAPITAL.....	28
3.3 DEMOKRATI SOM DESIGN	30
3.3.1 Demokrati som en innovation.....	30
3.3.2 Demokrati som teoretiskt ramverk.....	31
3.4 DEMOKRATINS FÖRUTSÄTTNINGAR.....	32
3.4.1 Inkludering	32
3.4.2 Folklig kontroll.....	33
3.4.3 Genomtänkt omdöme	33
3.4.4 Transparens.....	34
4. GENOMFÖRA EN FALLSTUDIE	36
4.1 STUDIENS DESIGN	36
4.2 VAL AV INFORMANTER.....	38
4.3 INSAMLING AV EMPIRISKT MATERIAL	39
4.4 MIN ROLL I FÄLTET.....	40
4.5 METOD FÖR ANALYS	41
4.6 REFLEKTION KRING MIN NÄRVARO.....	41
5 MEDBORGARBUDGET I VÄSTRA HISINGEN	43
5.1 VÄSTRA HISINGEN.....	43
5.2 TRYGG I VÄSTRA HISINGEN	46
5.3 MEDBORGARBUDGETENS RAMAR.....	48
5.4 PROCESSEN.....	49
5.4.1 Aktörer.....	51
5.4.2 RESULTATET AV PROCESSEN.....	52
5.5 JÄMLIKT DELTAGANDE.....	53
5.5.1 Vem får lämna förslag	56
5.5.2 Hur lämnas förslag in och hur nås medborgarna	58
5.6 INFLYTANDE	62
5.6.1 Inflytande i processen.....	64
5.6 SAMMANFATTNING	69
6. DISKUSSION	71
6.1 AVSLUTANDE REFLEKTION.....	77
6.2 VIDARE FORSKNING	77
REFERENSER	78
BILAGOR	83

1. Inledning och problemformulering

Det ena är vanan, hur man formulerar sig, hur man för sig, vad man ska trycka på och vana att kunna läsa kritiskt. Vilket ger mod att ifrågasätta tjänstemän. Det tror jag är en viktig faktor. Jag ser det även ganska klassbundet i skillnad kring vad man kan förvänta sig av samhället. Är man van att gör man vissa ansträngningar för att förbättra saker eller påverka saker i sitt närområde så brukar det ge frukt. [...] Sen tror jag språk är en barriär för många. Och mycket att man inte är vågar fråga efter tolk och liknande. Man känner inte sig lite självständig helt enkelt. (Intervju: Patrik Helgeson 2015-04-10)

I citatet ovan beskrivs hur olika individer har olika förutsättningar beroende på vilket socialt kapital¹ de har. Detta påverkar i sin tur i vilken grad de kan ta del av och påverka samhällets olika funktioner. Exempel på detta är klasstillhörighet och språk, två faktorer som är tätt sammankopplade med ökade klyftor i samhället, vilket resulterar i ojämн fördelning av inflytande. I Biskopsgården, som är ett av delområdena i stadsdelsområdet Västra Hisingen i Göteborg, blir det tydligt hur sociala trösklar hindrar personer från att delta i demokratiska processer. Denna situation är inte unikt för Biskopsgården utan kan ses runt om i hela Sverige.

I ett samhälle där allt fler människor lever i utanförskap och där glappet mellan olika grupper ökar skapas även misstro gentemot beslutsfattare (Smith 2009). I Sverige får politiska partier och ideella organisationer det allt svårare att värva nya medlemmar (SKL 2011). Detta kan bland annat förstås som ett resultat av växande trösklar i samhället. Ökade klyftor och en ökad misstro resulterar i att de tillvägagångssätt som beslutsfattare använder för att kommunicera med medborgarna måste moderniseras. I Sverige har vi valt att använda oss av representativ demokrati vilket innebär att våra politiker är folkvalda. Detta system används genom alla nivåer, lokalt, regionalt och nationellt, men även internationellt. Sverige är unikt, sett till sin omvärld, i utsträckningen som den representativa demokratin används. I relation till andra länder

¹ Pierre Bourdieu definierar socialt kapital på följande sätt: "The aggregate of the actual or

har medborgare i Sverige hög tilltro till förtroendevalda och är därav i mindre grad intresserade av att involveras i demokratiska processer (Smith 2009). Som nämns ovan så minskar numera denna tilltro och som en direkt effekt av det så växer behovet av att finna nya vägar för medborgarna att involvera sig i den demokratiska processen.

Det finns en problematik i den representativa demokratin som system och dess statiska form. I ett samhälle där förändringar pågår och där förutsättningar inte är desamma som tidigare så hade "systemet" behövt vara mer flexibelt. Sammanflätat med systemet är även maktstrukturer som en grund för beslutsfattande. När vi ser till ett mer flexibelt system så innebär detta även en maktfördelning från beslutsfattare till medborgare (Smith 2009).

Idag erbjuds olika metoder för inflytande till medborgarna, de flesta innebär en mer konsulterande roll där medborgarna får ge sin åsikt i en enskild fråga. Det som kan upplevas som ett problem är att det inte finns några garantier för att medborgarnas åsikter sedan värderas eller tas med i utformningen av ett beslut (Smith 2009).

Medborgarna har alltså i dagens system ingen reell makt att påverka sin omgivning. Med ökade klyftor i samhället blir detta än mer tydligt, särskilt då beslutsfattare i stor utsträckning tillhör en viss socioekonomisk grupp, något som avspeglas i alla de beslut som fattas. Det finns en medvetenhet kring detta inom kommuner och institutioner, men ingen direkt lösning (Ibid).

De senaste åren har beslutsfattare fått insikt om betydelsen av att involvera medborgarna och det har tagits fram metoder för att öka medborgarnas inflytande i beslutsprocesser. Det råder dock skiljaktigheter kring vilken grad medborgare ska ges inflytande. Det som är centralt i medborgardeltagande är att det inte får bli en chimär utan bör istället vara en metod för att skapa en brygga mellan beslutsfattare och medborgare och även belysa fördelar med högre grad av inflytande både för medborgarna och beslutsfattarna (Smith 2009).

Problembilden innefattar alltså ökade klyftor i samhället vilket resulterar i utanförskap och skapar barriärer för deltagande i demokratiska processer. En annan del är glappet mellan beslutsfattare och medborgare som idag har ökat och att det finns färre mötesplatser numera. I relation till de två ovan nämnda utmaningarna så

skapas ett demokratiskt problem och därför måste metoder och arbetssätt för att förbättra det demokratiska systemet utvecklas (Smith 2009).

1.1 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka vilka förutsättningar som äger rum när en kommun ska implementera och arbeta med medborgarbudget.

Vilka ställningstaganden och vägval görs i processen och vad ligger till grund för beslutsfattandet? I vilken grad involveras medborgarna i processen, samt i formulering av kriterier som tas fram som bedömningsunderlag för medborgarnas förslag?

1.2 Frågeställningar

- Vad påverkar utformningen medborgarbudget i Västra Hisingen?
- Till vilken grad involveras medborgarna?

1.3 Avgränsningar

Studiens primära avgränsning är gjord till stadsdelsområdet Västra Hisingen i Göteborg. Medborgarbudgetprocessen kommer fortgå från våren 2015 till våren 2016. Inom ramen för denna studie har valet gjorts att avgränsa till första delen av processen vilket ligger under våren 2015. Studien tar fokus på projektgruppens framtagande av kriterier och riktlinjer för processen och hur dessa kan påverka medborgarbudgetprocessen i sin helhet.

1.4 Disposition

Kapitel 1 ger introduktion till studiens syfte och frågeställningar vilket kopplar an till

medborgarbudgeten i Västra Hisingen. Kapitel 2 presenterar en bakgrund kring medborgardeltagande och demokratiska modeller. Kapitlet syftar även till att ge en tydlig bild över konceptet medborgarbudget. I kapitel 3 klargörs det teoretiska ramverket som inkluderas av medborgarbudget som designprocess, kopplingen mellan medborgarbudget och empowerment, samt medborgarbudget som en demokratisk innovation. Detta teoretiska ramverk ligger till grund för en analys av insamlat material. I kapitel 4 redogörs studiens tillvägagångsätt, val av metod samt en presentation av informanterna från de semistrukturerade intervjuerna. I kapitel 5 så presenteras resultatet och kopplas ihop med det teoretiska ramverket. I det avslutande kapitel 6 redogörs studiens slutsats samt en personlig reflektion kring studiens resultat.

2. Bakgrund

För att ge en introduktion till studiens frågeställningar så förutsätts en redogörelse om bakgrundshistoria kring medborgarinflytande och vad som skiljer medborgardialog och medborgarbudget. Detta kommer göras nedan.

2.1 Medborgardeltagande genom tiden

Hur medborgarna kan ges inflytande i samhällsprocessen har varit på agendan under många årtionden (Khakee 2006). Erfarenheten är att det är svårt att engagera medborgare via samråd eller med andra metoder för inflytande som kommuner anordnar. Det finns stora utmaningar i frågor kring stadsutveckling och hur dessa kan göras intressanta nog för medborgarna att engagera sig i. För att åstadkomma förändring krävs nytänkande och omorganisering av tillvägagångssätt (Smith 2009). Khakee (2006) menar att det är av stor betydelse att man tar lärdom från det förflutna för att förstå sin samtid och en grundförutsättning för att överhuvudtaget kunna planera framåt.

Khakee beskriver hur medborgardeltagande hade en betydligt större roll i utvecklingen av samhällsprocessen under 50-60 talet. Engagemanget i samhällsfrågor blev en form av folkrörelse och utgjorde på så vis en maktposition i samhället (ibid). I slutet av 60-talet förflyttades stora delar makten över till staten, detta innebar att samhället övergick till en mer renodlad form av representativ demokrati. Politiker och tjänstemän blev då företrädare för medborgarna. Khakee (2006) förklarar planerarens roll:

Välfärdssamhället innebar att planerare skulle kunna identifiera gemensamma värden som var av allmänintresse. Det fanns därmed en allmän acceptans av dessa värden och en dialog med medborgarna ansågs därför inte nödvändig (Khakee 2006:11).

Khakee beskriver en paradox kopplat till att medborgardeltagandet har minskat sedan 50-60 talet och nämner att anledningen är bland annat lagmässig, men även på grund av ett minskat intresse (2006). Paradoxen ligger främst i det minskande medborgardeltagandet i relation till 50-60 talet och att dagens forskare och debattörer menar på att behovet för deltagande är starkare än någonsin (ibid).

Khakee (2006) lyfter fram fyra begrepp eller dimensioner som han anser är aktuella i förhållande till medborgardeltagande.

- Deltagande - vilken form.
- Demokratiskt beslutsfattande - hur tas beslut.
- Jämlikhet - vilka får delta.
- Konsensusskapande - hur kommer man fram till beslut.

Vidare menar Khakee att dessa fyra begrepp ger en ökad betydelse för deltagande och kollektivt deltagande, men även att de ligger till grund för en vidareutveckling av medborgardeltagande och andra metoder (ibid). I enighet med Khakee menar Nyström & Tonell att det krävs utveckling av metoder vilket följer de samhälleliga förändringsprocesserna (2012). Det betyder att kontexten har förändrats och därför bör även strukturer och metoder för hur kommuner arbetar följa den aktuella kontexten för att kunna uppnå ett högre deltagande hos medborgarna.

Förändringsprocesser är något naturligt men det krävs en medvetenhet kring olika faser som samhället genomgått för att kunna planera framåt (ibid). Khakee beskriver därför fyra förändringsprocesser vilka har haft betydelse för ett tilltagande intresse för medborgardeltagande (2006).

1. **Bärkraftig utveckling:** Världen står inför många utmaningar i form av social orättvisa och eskalerade miljöproblem. Bärkraftig utveckling kan jämföras med hållbar utveckling² och ligger till grund för ett sunt samhälle. För att kunna uppnå ett bärkraftigt samhälle krävs en dialog mellan medborgare och offentliga myndigheter. Fokus inom bärkraftig utveckling ligger på hur den enskilda individen kan ändra sina konsumtionsmönster. En koppling mellan ökad konsumentmakt och miljövänliga industrier kan ses. All förändring som ligger på medborgarnivå förutsätter en dialog mellan planerare och medborgarna samt tydliggörande av vilka förväntningar som finns. Dialogen kan till och med ses som en förutsättning för bärkraftig utveckling. Inom bärkraftig utveckling blir det väsentligt för planeraren att förstå de lokala förhållandena vilket görs via kontakt med de som bor i det aktuella området. Det är även av vikt att skapa en koppling

² Definition: "en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov" (WCED 1987:54).

mellan planerare och medborgare för att skapa förståelse kring framtiden utmaningar.

2. **Omstöpning av välfärdssamhället:** Under 80-talet fanns det ett stort stöd för den kollektiva synen och planerare kunde till större grad agera utifrån allmänintressen. En dialog med medborgarna ansågs inte nödvändigt då det i högre grad än idag fanns gemensamma normer och värderingar kring hur samhällsutvecklingen skulle ske. I slutet av 80-talet skedde en förändring i tjänstemäns synsätt och möjlighet att utöva beslutsfattande som en konsekvens av att den offentliga verksamheten blev allt mer marknadsstyrd. Den kollektiva synen på välfärd tynade bort och planerarens roll innefattade allt mer att föra dialog med andra planerare. Grunden till det var att till skillnad från tidigare år fanns det inte längre en tydlig vision kring åt vilket håll samhällsutvecklingen skulle gå och då var input från samhället av större vikt. Detta resulterade i att mer makt lades på planeraren i form av att värdera olika medborgargrupperns behov. Den representativa demokratin fick ökad betydelse i form av att enskilda politiker eller tjänstemän i allt större grad var tvungna att väga olika intressen gentemot varandra

3. **Multikulturella samhällsordningen:** Allt fler städer i Sverige blev multikulturella. Detta berodde till mångt och mycket på konflikter runtom i världen. Det finns många utmaningar i multikulturella städer vilket är kopplat till socioekonomiska faktorer. Socialt hållbara städer skapas via trygghet och tillhörighet och bygger på erkännande av sociala grupper. För detta krävs en dialog, som ser alla grupper och är fri från särbehandling, samt tar hänsyn till hur beslut påverkar de resurssvaga grupper.

4. **Marknads eller individbaserade demokratimodeller:** Efter 1990-talet blev kommunal verksamhet i hög grad uppluckrad och en del av marknadssystemet. Detta innebar att kommunens roll förändrades från planerande och förvaltande till koordinerande. Allt fler av de funktioner som kommunen erbjöd medborgarna lades ut på entreprenad och styrs nu av lagen om offentlig upphandling. Det innebär att kommunen numera intar en mer samordnande roll och detta kräver i större grad delaktighet från såväl medborgare som näringsliv. Det har inneburit en

decentralisering av det kollektiva samtidigt som det skett en centralisering av makten, vilken nu i hög grad innehas av tjänstemän och politiker. Det är alltså en övergång från kollektiv- till individbaserad samhällsplanering. För medborgarna blir det inte lika självklart vilka vägar som kan tas för att påverka makten och insynen minskar. Istället blir det allt mer vanligt med vad som kallas brukarkanaler. Detta innebär exempelvis engagemang i sitt barns dagis. Det har då skett en förskjutning från medborgare till brukare, vilket har en betydelse för hur planerare och politiker tänker kring de som ska involveras i beslutsprocesser, men även hur de ska nås.

För att sammanfatta de fyra förändringsprocesser vilket redogör för planerarens roll och hur den förändrats de senaste decennierna. Men även hur medborgarens möjlighet till påverkan har minskat. Medborgare väljer andra kanaler för att påverka och går inte i första hand till politiker och tjänstemän. Medborgardeltagande har blivit mer individuellt, vilket inte per automatik innebär en försämring, men det kräver mer av den enskilda individen som måste vara delaktig och göra sin talan hörd. En stor skillnad blir då att ett mer individbaserat deltagande innebär ett mer kvantitativt deltagande, sett ur planerarens och politikerns synvinkel. Med olika intressen följer en svårighet att värdera information (Goldfrank 2012). Medborgardeltagande är absolut en fråga om makt och forskare talar allt mer om samverkansprocesser som ett led i en maktfördelning. Men för att denna maktfördelning ska kunna ske krävs det beslutsfattare som är villiga att dela med sig av den makten (ibid).

Enligt Khakee (2006) är det även av betydelse vilket syfte dialogen har. Detta ska kommuniceras tydligt till de som deltar för att inte skapa misstro hos deltagarna. Vidare redogör Khakee för fyra ”syften” till att genomföra medborgardialog, han uttrycker sig på följande vis:

- Informationsförmedling som förutom fakta om sakförhållande, omfattar åsikter, förväntningar, önskningar och tro.
- Relationsskapande- förstärka befintliga och skapa nya relationer och nätverk.
- Kapacitetfrämjande för att kunna agera och organisera aktioner.

- Förändring av sig själva och andra i fråga om beteende, livsvillkor och relationer.

Det ovanstående ”syftena” kan ses som olika nivåer av inflytande och vilken grad eller variant som används beroende på hur mycket makt beslutsfattarna är villiga att dela med sig av (Khakee 2006).

Sherry Arnstein planeringsforskare synliggör detta i sin forskningsrapport från 1969 genom ett kritiskt förhållningssätt gentemot beslutsfattare och menar att de inte är villiga att fördela makten. Vidare menar Arnstein att medborgardeltagande är mer en uppvisning än faktiskt delgivande av inflytande (1969). För att visualisera olika former av deltagande och vilken maktfördelning som sker har Arnstein tagit fram en delaktighetsstege som även kan ses som riktlinjer för hur kommuner kan arbeta med medborgardialoger (Arnstein 1969). Vidare förklarar Arnstein att det finns åtta steg (se figur 1) av involvering av medborgare och som tjänsteperson eller politiker måste man vara klar över var man befinner sig i delaktighetsstegen och vad syftet är med dialogen (Ibid).

Som redogörs i figuren 1 ovan redogör så innebär de fem nedersta stegen inte en form av deltagande ur medborgarnas perspektiv. Arnstein förklarar dessa på följande vis:

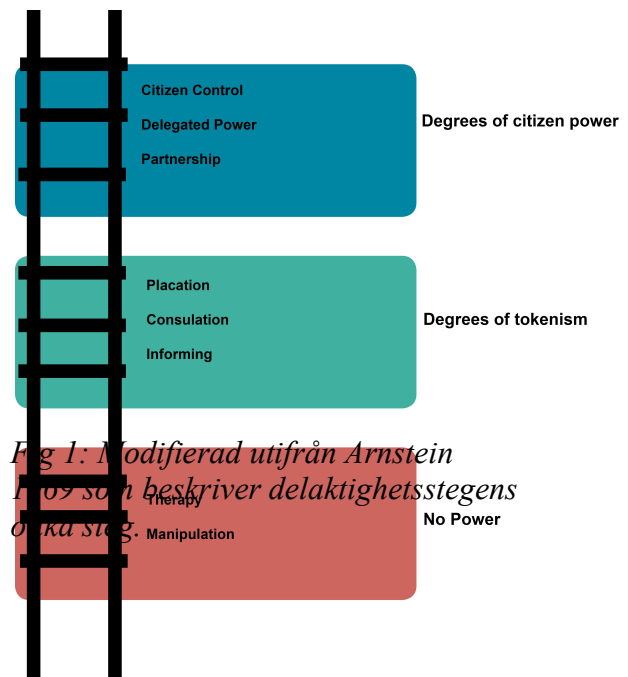


Fig 1: Modifierad utifrån Arnstein 1969 som beskriver delaktighetsstegen i olika steg.

”Their real objective is not to enable people to participate in planning or conduction programs, but to enable power holder to educate or sure the participant” (Arnstein 1969: 217).

Här kan då tänkas informationskampanjer eller liknande där målet inte är att ta in

information eller åsikter från medborgarna. Vidare beskriver Arnstein mitten av stegen som informationsinhämtande. Detta innebär att medborgarna rådfrågas men att de inte har någon makt att utforma resultatet. Politiker och tjänstemän gör avvägningar av informationen och tar beslut efter vad de anser bäst. De två översta stegen innebär att medborgarna ges makt att påverka slutresultatet och inte endast ses som en informationsbank (ibid). Arnstein menar att medborgardialogen måste upp till de översta stegen för att på riktigt kunna tala om en dialog och ett utbyte. Nivåerna ovan är en förenkling och oftast går det inte att dra skarpa skiljelinjer emellan dem. Delaktighetsstegen går även att koppla till Khakees fyra förändringsprocesser (Arnstein 1969; Khakee 2006).

Ser vi till Sveriges kommuner idag så befinner vi oss mer i mittenskiktet, men det finns en vilja och ambition att arbeta sig upp för stegen (SKL 2011). Khakee har sammanställt en redogörelse över för- och nackdelar med medborgardialog (se tabell 1), detta presenteras i förhållande till de fyra förändringsprocesserna som beskrivits tidigare (2006)

Tabell 1: Sammanställning av fördelar och nackdelar med medborgardeltagande i förhållande till de fyra förändringsprocesserna.

Tendenser som talar för medborgardeltagande	Tendenser som talar emot medborgardeltagande
Deltagandet i miljöarbete för bärkraftig utveckling.	Globalisering och tilltagande konkurrens mellan städer för globalt kapital kräver snabba beslut.

Omställning från välfärdssamhället och behovet att nå överenskommelse om kollektiva intressen. <small>Källa: Knake 2006:12</small>	Tilltagande marknadsorientering och införandet av management ideal från näringslivet. Detta ger större inflytande för privata exploateringsintressen och andra marknads aktörer men ej vanliga medborgare.
Behovet att utveckla en ny värdegrund för att möta det multikulturella stadssamhällets krav.	Styrning genom nätverk, konstellationer och partnerskap försvårar identifiering av den verkliga beslutsstrukturen.
Medborgare betraktas i allt större utsträckning som brukare, kund eller andelsägare (stakeholder) med rätt att yttra sig.	Försvagning av folkrörelser och föreningar.
Informationsteknologi underlättar samråd mellan myndigheter och medborgare.	Ojämna tillgången och utnyttjandet av informationsteknologin bland olika medborgargrupper.
Miljöarbete i samband med implementering av nationella miljömålen samt utveckling av ekologiskt bärkraftigt samhälle.	

2.2 Demokratiska modeller

Jag ska i följande avsnitt förklaras olika demokratiska modeller och vilken betydelse de har för inkludering av medborgarna i beslutsprocesser. I förhållande till studien belyser detta avsnitt en tillbakablick kring demokratiska modeller och hur det är relevanta i dagens kontext.

Olof Petersson, professor i statsvetenskap, framhäver att demokratins framväxt kan ses som ”både kort och mycket lång” (2009:54). Petersson beskriver demokratins

ursprung och hur den kan härledas till grekerna under 600 f. kr. På så sett kan man säga att demokratin har en lång historia. Å andra sidan hade kvinnor i Sverige ingen rösträtt förrän i början av 1900-talet och Petersson menar att i det avseendet är demokratins historia kort (ibid). Demokrati är starkt kopplat till idéhistoria och institutionernas historia. Petersson beskriver denna koppling som en ”växelvekan mellan tanke och handling” (2009:55). Genom årtionden har demokratin blivit en del av det politiska systemet och en metod för att tillhandahålla service till medborgarna (ibid).

Henecke & Khan redogör för tre olika demokratiska modeller som varit aktuella under olika tidsperioder, men som även är starkt kopplade till politiska ideologier (2002). Henecke & Khan redogör för dessa modeller främst i syfte att klargöra hur de olika modellerna förhåller sig till medborgardeltagande (ibid).

Liberal demokrati: tar sin grund i att individer ska delta i det demokratiska systemet för att tillgodose sina egenintressen. Henecke & Khan gör en uppdelning inom den liberala demokratin till, *elitdemokrati* och *pluralistisk demokrati* (2002). Dessa två är i grunden väldigt lika, men med några små skiljelinjer.

Elitdemokratin är en mer renodlad form av liberal demokrati och tar utgångspunkt i att medborgarna ser till sina privata intressen genom att rösta på det politiska parti som ligger närmast att tillgodose dessa (ibid). Utifrån beslutfattarens perspektiv anses det inom *elitdemokratin* inte önskvärt att involvera medborgarna i beslutsprocesser. Då orsaken till detta är ett synsätt där medborgarna inte är förtrodda med politiskt ansvar. Medborgarna ses alltså som passiva och att de inte har kunskapen för att vara delaktiga i politiska beslut. På så vis ses även medborgarna som lätta att manipulera (Held 1996).

Pluralistisk demokrati skiljer sig inte speciellt mycket från *elitdemokrati*, den stora skillnaden är att de ser intresseorganisationer som en viktig del i beslutsfattandet. Att medborgare engagerar sig inom intresseorganisationer fyller en funktion i form av en sorts maktfördelning (Dahl 1982). Henecke & Khan tar upp att den *pluralistiska demokratin* är dubbeltydig då den tar utgångspunkt i *elitdemokrati* vilket kan ses som oförenligt med maktfördelning till intresseorganisationer (2002).

Liberal demokrati bygger alltså på ett avstånd mellan medborgare och politiker, där kärnan i avståndet ligger i frågan om ansvar och tilltro. Medborgare anses inte kunna ta ett politiskt ansvar, men det är även en fråga om att kunna utkräva ansvar. Henecke & Khan belyser att den liberal demokratiska synsättet är problematisk då många beslut fattas via informella kontakter (2002).

Deltagande demokrati: Är till skillnad från den *liberala demokratin* så ser den *deltagande demokratin* medborgarnas involvering i demokratiska processer som något av godo (Henecke & Khan 2002). Inom synsättet *deltagande demokrati* finns det även en uppfattning att medborgarna har något att bidra med i form av kunskap och erfarenheter till den demokratiska processen. Henecke & Khan tar upp att detta till viss del är problematiskt eftersom det sällan förekommer någon reell makt för medborgarna att påverka beslutsfattandet. Den *deltagande demokratin* syftar i högre grad till att medborgarna har en möjlighet att yttra sina åsikter, men även att det finns en högre grad av öppenhet till skillnad från den *elitdemokratiska* modellen (ibid). Inom *deltagande demokratin* så ses ansvarsfrågan att tillhöra alla, och att politiker har en högre grad av ansvar, men att alla är medskapare till det demokratiska systemet (Lundquist 1997).

Deliberativ demokrati: tar utgångspunkt inom den *deltagande demokrati* modellen, men avser att medborgaren ska ges inflytande (Henecke & Khan 2002). Med detta menas att beslut fattas genom argumentation och den eller de med bästa argument blir det vinnande förslaget. Skillnaden från *deltagande demokrati* blir att utgångspunkten inte är att beslut fattas via röstning utan via argumentation (Eriksen 2000). För att detta ska vara möjligt sätts det upp några kriterier som måste uppfyllas. Kriterier innefattar att alla berörda av frågan måste få möjlighet att kunna delta i beslutsprocessen, samt kunna framföra argument för eller emot. Utöver ovanstående

framhäver Henecke & Khan betydelsen av att alla medborgare berörda av processen ska kunna ställa sig bakom det tagna beslutet, processen fram till konsensus blir således av betydelse inom den deliberativa demokratin (Henecke & Khan 2002).

Kritik som lyfts fram gentemot deliberativ demokratin är huruvida politiska beslut bör fattas via konsensus och hur det i praktiken fungerar när civilsamhället påverkas via informella kanaler. Inom den deliberativa modellen är det processen fram till beslut som är viktig, samt involvering av alla berörda. Detta anses i sin tur kunna leda till respekt, tillit och solidaritet (ibid).

2.3 Medborgardialog och medborgarna

Ovan har jag redogjort för en historisk tillbakablick i synen på medborgare och utvecklingen av det demokratiska systemet. Det är av stor vikt för att förstå vår samtid.

Nedan kommer jag beskriva en checklista för kommuner som de kan använda i arbetet med medborgardialoger. Denna redogörelse är viktig för att förstå grunden till medborgarbudget.

I upprättandet av en medborgardialog är det relevant för planerare att förstå syftet med att använda medborgardialog som metod, men även på vilket sätt medborgarna ska involveras, samt hur deras behov och åsikter ska tas tillvara på i beslutsprocessen (SKL 2011). Det är även av stor betydelse att det finns en politisk enighet över blockgränserna, vilket möjliggör för långsiktiga och effektiva processer.

Kommunikationen är en viktig del då rätta förväntningar måste ges till deltagarna i dialogen och att på ett tydligt sätt förmedla vad det exakt är som medborgarna har möjlighet att påverka. Något som blir tydligt i medborgardialoger är att det oftast är en specifik grupp personer som deltar. Det är i första hand män, etniska svenskar, högutbildade och på så vis definieras som resursstarka individer (SKL 2011).

Resultatet av homogent deltagande blir att nya metoder för medborgardialog måste utvecklas för att möjliggöra deltagande för ”svaga” grupper (ibid). Sveriges kommuner och landsting (hädanefter SKL) har tillsammans med ett antal kommuner

runt om i Sverige tagit fram en checklista för en lyckad medborgardialog och hur en sådan ska kunna återkopplas till medborgarna. Checklistan består av följande tolv punkter:

1. Vid förslag som direkt rör medborgarna ska alltid en medborgardialog övervägas och ställning tas till nyttan och syftet med en sådan dialog.
2. Resultatet ska redovisas i beslutsprotokoll.
3. Då ett beslut är fattat om en medborgardialog ska medborgarna i denna process som minsta nivå ha rätten att bli hörda.
4. Vid framtagandet och ändringar av exempelvis befintliga planer, program eller policydokument ska en dialog initieras där medborgarna informeras om varför dessa ändringar föreslås.
5. Det ska tidigt i processen göras tydligt hur åsikter och synpunkter kommer behandlas och på vilket sätt det är möjligt för medborgarna att påverka.
6. Medborgarna ska i samband med en dialog, ges goda förutsättningar att kunna delta. Uppsökande arbete ska övervägas.
7. Barn och ungdomars möjligheter att delta i denna process ska ges särskild uppmärksamhet.
8. Resultatet av dialogen ska återkopplas till medborgarna som deltagit i den.
9. Samarbetet med föreningar och organisationer ska utvecklas.
10. Dialogprocessen ska utvärderas och utvecklas löpande.
11. Politiska förtroendevalda har i uppdrag att göra politiska avvägningar, samt ansvara för helheten.
12. Det slutliga ansvaret och beslutsfattande ligger alltid hos de förtroendevalda i nämnder och styrelser.

Denna lista är en bra grund för tjänstemän och politiker vilket kan användas som en ledstjärna i processutvecklingen av medborgardialoger eller en medborgarbudget. SKL belyser även att det är av relevans att genomföra utbildningsinsatser internt för politiker och tjänstemän så att de får kontinuerlig kunskapsutveckling inom medborgardialog (SKL 2011).

2.4 Medborgarbudgetens framväxt

Medborgarbudget har blivit en spridd metod världen över, som ett sätt att ge mer inflytande till medborgare. Medborgarbudget tar sin utgångspunkt i Brasilien 1989 och startade i en stad som heter Porto Alegre. Porto Alegre har blivit världskänd just på grund av att de var först ut med medborgarbudget. Forskare och tjänstemän vänder blickarna mot Porto Alegre för kunskap och erfarenhet (Sintomer et al 2011). I Porto Alegre växte medborgarbudget fram via medborgarna som ett resultat av misstro till beslutsfattare efter många skandaler gällande korruption. Medborgarna i Porto Alegre tog då makt över stadsbudgeten och upprättade ett nytt system, en så kallad medborgarbudget, vilket fråntog beslutsfattare stora delar av sin makt.

SKL definierar medborgarbudget på följande vis "att icke valda medborgare ska delta i utformningen eller fördelningen av offentliga resurser" (Adolfsson et al 2012:4).

Medborgarbudget är en metod för att involvera medborgarna i beslutsprocesser genom att ge dem inflytande över hur en budget ska prioriteras (Sintomer et al 2011). Det finns även former av medborgarbudget där medborgarna utvecklar ett antal förslag på åtgärder vilket medborgarna sedan röstar fram ett eller flera vinnande förslag. Antalet förslag som genomförs är beroende av förslagens storlek hur många som ryms inom den satta budgeten (Adolfsson et al 2012). Nedan i figur 2 följer en visualisering av hur en medborgarbudgetprocessens steg ser ut.

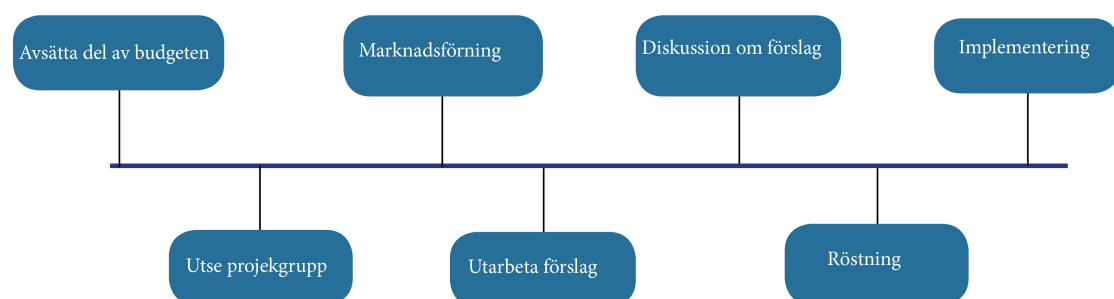


Fig 2: Redogör för medborgarbudgetprocessens olika steg.

Figur 2 beskriver grunden inom medborgarbudget, det förekommer versioner av denna process vilket förklaras mer ingående i nästa avsnitt.

Det finns ett fem kriterier vilket bör inkluderas i medborgarbudgetprocess, Sintomer et al beskriver att dessa kriterier fastställer att processen är en medborgarbudget (2011).

1. Processen måste innehålla budget/resurs dimensioner.
2. Processen ska gälla på en nivå som styrs av en politisk församling såsom fullmäktige eller nämnd.
3. Processen ska kunna upprepas över tid.
4. Processen ska innehålla delaktighetsprocesser för medborgarna i forum eller i råd.
5. Kommunen eller regionen ska vara ansvarig för genomförandet av resultatet och återkopplingen till medborgarna.

Förhållningssättet i Porto Alegre är mer radikalt än i andra exempel i världen. Metoden från Porto Alegre bör ses som en vision och varje land eller stad kan plocka de delar som passar in deras process.

På FN-toppmötet i Istanbul 1996 lyftes medborgarbudget fram som en av framtidens metoder för utveckling av offentlig verksamhet (Goldfrank 2012). Det är tydligt att det finns ett stort intresse för att vidareutveckla medborgarbudget som modell, vilket i praktiken innebär en utveckling av det demokratiska systemet och en möjlig väg in i beslutsprocesser för grupper som annars sällan kommer till tals. De senaste årtiondena har medborgarbudget allt mer gått över till att ses som en reform vilket syftar till att utveckla kommuners organisation och synsätt på dialog. Via spridning internationellt har olika variationer av medborgarbudget växt fram och det är framförallt sex separata modeller som kan urskiljas. Dessa förekommer sällan helt renodlade, utan är ofta en kombination av varandra (Pires 2003). Grunden till dessa kategorier har genomförts utifrån följande kriterier: Historiskt ursprung, Organisation av möten, Typ av beslutprocess och Civila samhällets roll i processen.

Porto Alegre modellen: Denna modell har behållit det mesta från processen i Brasilien, skillnaden är att det i slutänden är fullmäktige som godkänner förslagen. Det blir då en fråga om att prioritera resurser, med en reell möjlighet att påverka.

Microlokalt deltagande: Denna modell innebär att en grupp individer går ihop och diskuterar ett avgränsat ämne och kommer fram till förslag på förändring. Sedan lämnas förslaget/förslagen in till kommunfullmäktige där de folkvalda politikerna plockar det förslag som de anser är bäst alternativ tar delar av ett förslag. Dock sker det inte någon omröstning kring förslagen från medborgarna.

Samråd offentliga finanser: Denna modell har fokus på prioritering av resurser och medborgarna lämnar inte in förslag utan prioriterar liggande budget, till exempel att mer resurser ska läggas på sjukvård.

Offentliga-privata budgetsamverkan: Denna modell inkluderar näringslivet och organisationer i högre grad. Det är en samverkan där aktörer i samhället skapar ett forum där de tar fram förslag på projekt som de sedan genomför tillsammans. Medborgarna får i sin tur rösta om vilka projekt de helst ser blir verklighet. Finansieringen för projekten kommer både från den offentliga budgeten och från enskilda företag.

Fonder på distriktsnivå: Denna modell ser till att lokalsamhället skapar och driver projekten själva. Ett råd skapas av samhällsorganisationer som har funktionen av att välja vilka projekt som får en del av budgeten. Denna modell ser framförallt till ökat inflytande hos lokala organisationer och dess funktion att engagera medborgare i lokalsamhället.

Organiserade intressen: Denna modell har mer fokus på själva samverkan än resultatet av den. Alla aktörer inom ett område diskuterar och identifierar behov som kan finnas i området. Målet är inte att ett projekt ska upprättas, utan själva mötet mellan olika aktörer.

Modellerna ovan kan ses som riktlinjer i utformningen av en medborgarbudget. SKL (2011) menar att det, under utformandet av en medborgarbudget, är väsentligt att

reflektera kring avsikten med ens medborgarbudget och även vilket mandat som finns inom olika områden för att genomföra de inkomna förslagen. I Sverige kan vi främst se en kombination av Porto Alegre modellen och microlokalt deltagande (Adolfsson et al 2012).

2.5 Medborgarbudget i Sverige

SKL startade och genomförde 2008-2011 ett pilotprojekt tillsammans med tre svenska kommuner. Projektet syftade till att testa medborgarbudget i praktiken och i en svensk kontext (Adolfsson et al 2012). Kommunerna som deltog i pilotprojektet var Haninge, Uddevalla och Örebro. Grundorsaken till att kommuner vill arbeta med medborgarbudget har oftast legat i att de vill utveckla demokratin samt att de upplevt lågt deltagande från medborgare i samhällsprocesser.

När en medborgarbudget genomförts har man i efterhand kunnat se att många av de förslag eller prioriteringar som medborgarna tagit fram syftar till att utveckla samhällsservicen till exempel skolan, vägar. Med detta menas att kommuners service till medborgarna blir bättre, effektivare och mer anpassade efter medborgarna som främst använder dem (Adolfsson et al 2012). Detta har även varit fallet i de svenska pilotkommunerna. I arbetet med medborgarbudget i Sverige har SKL tagit fram en modell som ska fungera som vägvisare för hur man kan ta sig an arbetet med att införa medborgarbudget (ibid). Modellen som SKL presenterar består av fyra delar, och syftar till de olika stegen i en process. De fyra delarna är följande:

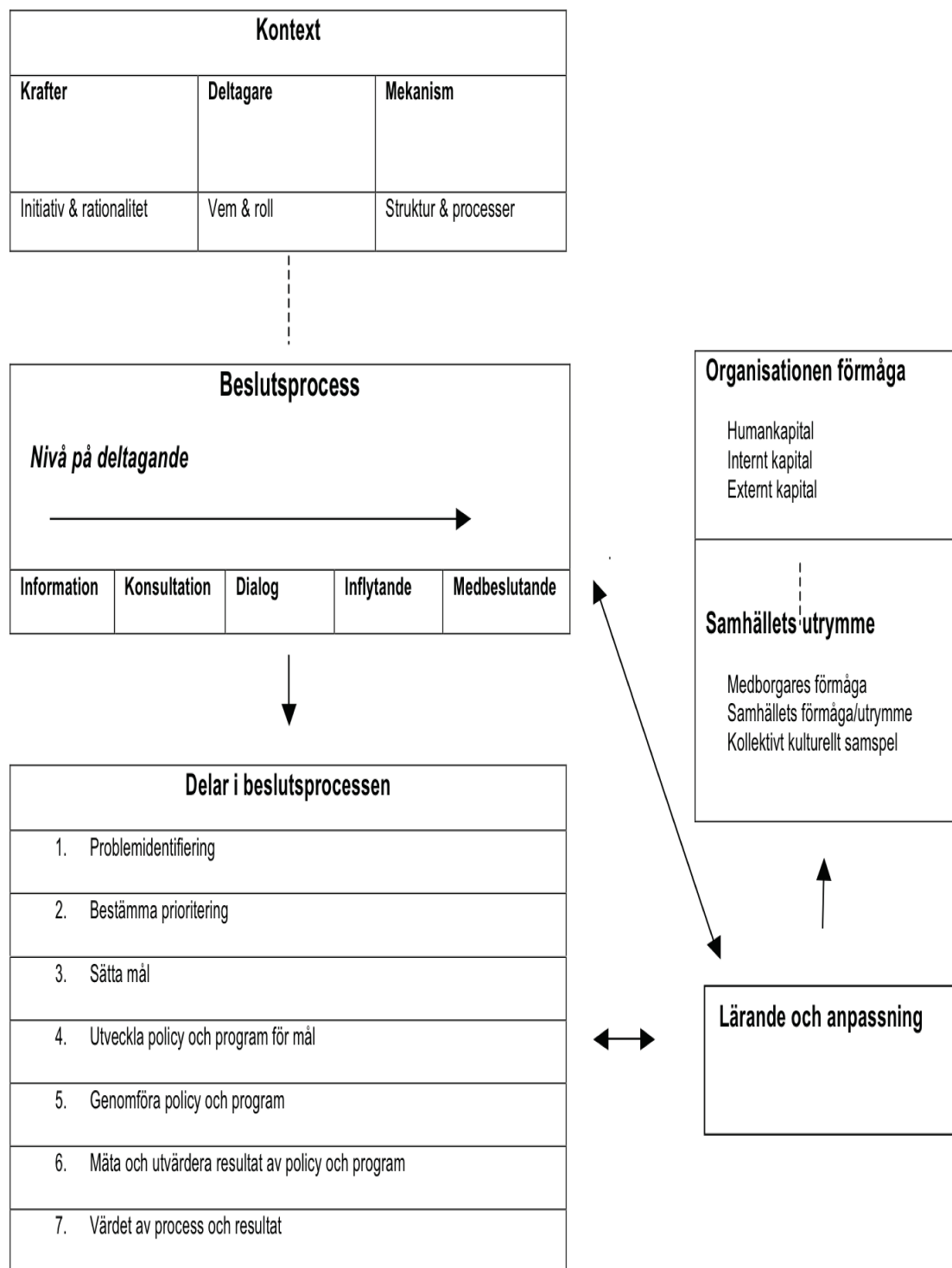


Fig 3: Beskriver en mall för hur en medborgarbudgetprocess kan planeras (Adolfsson et al 2012:10).

Beroende på hur kommunens förutsättningar är och i vilket kontext de befinner sig så kommer medborgarbudgeten utformas olika. Det blir då betydande att kommunen innan reflekterar kring vilken typ av medborgarbudget som ska genomföra och även vad som är möjlig att uppnå (Adolfsson et al 2012).

2.5.1 Exempel från Sverige

Nedan presenteras tre pilotkommuners arbete med medborgarbudget och deras erfarenheter kring processen. Det har i Sverige genomförts tre pilotprojekt där medborgarbudget att implementeras. För att skapa förståelse för processen i Västra Hisingen har jag valt att redogöra kort kring hur pilotkommunerna har arbetat med medborgarbudget.

Haninge

Liksom i så många andra svenska kommuner så stod Haninge inför en situation där allt färre engagerade sig inom partipolitiken. Detta skapar en problematik för det demokratiska systemet på så vis att det blir en allt smalare rekryteringsbas (Adolfsson et al 2012). Därför togs ett beslut inom kommunen att försök skulle göras för att motverka trenden med det minskande antal involverade medborgare. Haninge kommun kontaktade SKL för att anmäla intresse och få hjälp med att genomföra en medborgarbudget (ibid). Den som var drivande politiskt var framförallt kommunfullmäktiges ordförande, som skrev ihop ett förslag till kommunstyrelsen. Förslaget bestod av att 400 000 kr skulle avsättas för att genomföra en medborgarbudget, till detta tillkommer även kostnad för själva genomförandet så som projektanställningar. Kommunstyrelsen poängterade vikten av att beviljandet av en medborgarbudget inte fick ta pengar från något annat område utan som de uttryckte de ”nya pengar” måste in i projektet (ibid). Inom Haninge kommun uppstod det även diskussioner kring hur det praktiskt skulle kunna applicera medborgarbudgeten, samt vilken typ av projekt skulle passa ändamålet. Efter långa politiska diskussioner kom de fram till att avgränsa projektet till en park, Eskilsparken, en central stadspark i Haninge (Adolfsson et al 2012).

Nästa steg blev att anställa någon som kunde driva processen. I Haninge kommun kände man att man saknade den kompetens som behövdes för att driva medborgarbudgeten och rekryterade en person utifrån med erfarenhet av liknade projekt utomlands. Kommunen valde även att tillsätta en styrgrupp som bestod av representanter från lokala organisationer och boende i Haninge. Deras roll var att kommunicera medborgarbudgeten ut till medborgarna men även fånga upp tankar från dem (ibid).

Resultatet av medborgarbudgeten blev en flyttbar scen i parken. Men det som också framkom var att den stora vinsten av medborgarbudgeten var de samtal och diskussioner mellan politiker, tjänstepersoner och medborgarnas röster blev hörda. I Haninge kommun upplevdes att det var dialogen stod i centrum och inte den fysiska förändringen (ibid). En av utmaningarna med projektet i Haninge var kommunikationen, hur kommuniceras värdet av dialog och mötet med politiker och tjänstepersoner. I processen i Haninge var det främst personer som i vanliga fall är engagerade som deltog i medborgarbudgeten (Adolfsson et al 2012).

Örebro

Arbetet med medborgardialog har varit centralt i Örebro kommun under många år, därför fanns det stort politiskt stöd för att genomföra en medborgarbudget (Adolfsson et al 2012). Ansvar för medborgarbudgeten lades på en av kommunens nämnder. En erfaren tjänsteperson inom kommunen tog rollen som projektledare. Örebro kommun arbetade aktivt med barnkonventionen och det sågs därför som en naturlig ingång och plattform för att arbeta med medborgarbudget. Medborgarbudgeten genomfördes i två omgångar, första gången var budgeten på 250 000 kr och andra gången på 500 000 kr. Det fanns en oro politiskt kring storlek på budgeten, det uttrycktes att budgeten inte fick vara för stor eftersom det skulle kunna innebära politiska risker (Adolfsson 2012). Avgränsning för medborgarbudgeten var att bara inkludera ungdomar, men även att förslagen skulle ha ett miljötema inriktat på trafikfrågor. Valet av tema miljö och trafikfrågor var för att möjliggöra en tankeprocess som utmanade ungdomarna att tänka bortom sig själva och istället på

samhället i stort. Eleverna skulle ge förslag på åtgärder som gynnade området i stort. Eleverna hade även tillgång till tjänstepersoner vilket bistod med kunskap och vidareutveckling av förslaget om eleverna så ville (ibid).

Uddevalla

Uddevallas process är lik både Örebro och Haninges. Uddevalla kommun anställer en projektledare inom kommunen och avdelningen för demokratifrågor hade det övergripande ansvaret. De valde att fokusera sin medborgarbudget på skolelever från ett antal skolor och hade avgränsning att förlagen skulle vara bra för kommunen. På så vis skiljer sig Uddevalla från övriga pilotkommunerna, de valde att anpassa medborgarbudgeten till en rörligare avgränsning. Budget bestod av 500 000 kr. Tjänstepersonen arbetade ihop förslag som låg nära varandras och sedan fick eleverna rösta på det förslag de tyckte skulle genomföras (Adolfsson et al 2012).

För att sammanfatta erfarenheter från de tre pilotkommunerna så framkommer det att olika faktorer som har legat till grund för deras medborgarbudgetar. En av de centrala delarna är politisk enighet och att det finns en vilja för långsiktighet, samt en vilja utveckla kommunens arbete. När det gäller val av projektledare hade kommunerna lite olika utgångspunkter, det fanns en variation från erfaren till oerfaren. Det fanns även en idé i samtliga kommuner att medborgarbudgeten skulle avgränsas till ett geografiskt område, bland annat på grund av att pilotprojekt som hade en minimal summa pengar att röra sig med. Pilotprojekten hade avsatt summor för medborgarbudgeten mellan 250 000 kr till 500 000 kr. Utöver de ovanstående så låg framförallt ägarskapet av processen hos kommunen och i lite grad involverade lokala organisationer.

3. Teori

Nedan presenteras studiens teoretiska ramverk vilket ligger till grund för analysen av det empiriska materialet.

3.1 Medborgarbudget som designprocess

Medborgarbudget kan innebära olika beroende på kontext och syfte, grunden ligger dock i vad Goldfrank (2012) beskriver nedan:

Participatory budgeting is a process by which citizens, either as individuals or through civic associations, can voluntarily and regularly contribute to decision making over at least part of a public budget through an annual series of scheduled meetings with government authorities (Goldfrank 2012:3).

Till skillnad från ”vanligt” medborgardeltagande så tillför medborgarbudget ett moment av direktdemokrati, vilket tar form genom prioritering av den allmänna budgeten. Som teoretiskt underlag för denna studie kommer medborgarbudget ses som en designprocess. Vad som kännetecknar en designprocess är dess flexibilitet och omvärdering av information (Takeda et al 1990). Det är ett samspel mellan sex olika steg vilket ligger till grund för utformandet av processen. Takeda et al beskriver följande sex steg i en designprocess (se figur 4) vilket kommer fungera som mall för att utvärdera processen i Västra Hisingen.

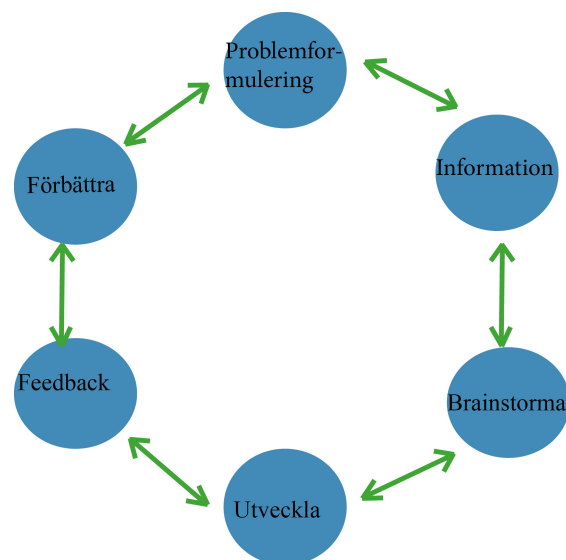


Fig 4: Modifiering av Takeda et al vilket beskriver de sex olika stegen i en designprocess (1990).

Genom medborgarbudgetens flexibla process bidrar det till en hållbar stadsutveckling via att inkludera och omvandla sin process så att den kommer så många som möjlig tillgodo (Goldfrank 2012). Akademiker, politiker och internationella organisationer framhäver medborgarbudget som ett verktyg för att stärka den offentliga verksamheten, exempel på detta kan vara: *ett högre valdeltagande, minskad korruption, främja medborgarorganisationer och ökad tillgänglighet till offentlig service* (ibid). Dock visar studier att medborgarbudget tenderar att endast fungera under vissa förhållanden, när ett antal faktorer är på plats. Resultatet av medborgarbudgetprocesser har kraftigt varierat även i regioner som tillsynes har likande förutsättningar (Goldfrank 2012).

En framgångsfaktor som framkommit ur studier från Latin Amerika är graden av involvering av organisationer, att ett deltagande av lokala organisationer ökar effektiviteten och kvalitén av medborgarbudgetprocessen. I framtidens städer och samhällen kommer det vara nödvändigt med effektiva och ansvarstagande beslutsfattare, men inom ramen för detta ligger även ett utökat deltagande och medbestämmande för medborgarna (Goldfrank 2012). Genom starka och effektiva kommuner, samt ett ökat medborgarinflytande, kan medborgarbudget ses som en metod för att ta sig an många av de utmaningar som framtiden utvisar (Wolfowitz 2006).

Traditionellt har medborgarbudget spridits via ett top-down eller bottom- up perspektiv, dessa två har sällan samverkat. Goldfrank (2012) redogör för att en framgångsfaktor i användandet av medborgarbudget är att dessa två processer synkroniseras. Det som framkommit från medborgarbudgetprocesser i Latin Amerika är att det i många förslag aldrig implementeras, detta är ett resultat av kortsiktighet och politisk oenighet. Politikens enighet ses även som en viktig faktor för framgång, detta på grund av att processen inte ska rivas upp efter valperioder. I fråga om långsiktighet är det fördelaktigt om medborgarbudgetprocesser kombineras med samhällsförändringar, vilket i sig kräver långsiktighet och ett visst mått flexibilitet (ibid). Det är av stor vikt att dimensioner som tid och plats tas med i processen och kommuniceras till medborgarna för att skapa korrekta förväntningar. I de städer i Brasilien där medborgarbudgetprocesser genomförts har Human Development Index

ökat som ett direkt resultat av medborgarbudget. Detta kan kopplas till teorin om empowerment (Smith 2009).

En annan faktor som påverkar medborgarbudgetprocessen är dess storlek och avgränsningen. Genomgående visar forskningen att det bör finnas en avgränsning på 100 000 deltagare i processen. I städer som överstiger 100 000 medborgare finns det metoder vilket möjliggör medborgarbudgetprocesser. I New York har de delat upp medborgarbudgeten i stadsdelsområden och kategorier vilket i sig utgör en avgränsning, men samtidigt så genomgår staden i sin helhet en medborgarbudgetprocess (Goldfrank 2012). Inom ramen för denna studie är det inte aktuellt att se till medborgarbudgetar som överstiger 100 000 personer, men detta kan komma att bli relevant i framtiden. Till exempel om man skulle vilja genomföra en medborgarbudget i hela Göteborg, vilket är i den stad där min studie tar sin utgångspunkt, och inte bara i stadsdelsområdet Västra Hisingen.

Goldfrank (2012) har sammanställt en lista med faktorer som påverkar medborgarbudgetprocessen, dessa faktorer kommer ligga till grund för utvärderingen och fastställandet av kriterier av processen i Västra Hisingen. Faktorerna är följande:

Politiskt engagemang: Det bör finnas en politisk enighet kring införandet av en medborgarbudgetprocess och framförallt bör nyckelpersoner vara direkt engagerade i processen. Det måste finnas en acceptans av en maktfördelning vilket innebär mindre utrymme för politiker att utöva beslutsfattande.

Lokala organisationer: Det bör finnas ett aktivt lokalsamhälle i form av föreningar, organisationer eller andra former av organisering.

Lagar: Ett regelverk som inkluderar medborgarna i beslutprocesser.

Projektgrupp: Ansvariga för drivande av processen får inte vara för många, detta kan skapa konkurrens gentemot att ge som vill delta i processen.

Det finns många rådande teorier och studier kring vad som ger en framgångsrik medborgarbudget. Faktum är att det inte finns något enkelt svar eftersom medborgarbudgetprocessen består av sociala samspel och flera faktorer så som kultur, land, lagar, och religion påverkar ramarna och resultatet av en medborgarbudget.

Goldfrank (2012) redogör även för ett fem ”tankar” eller funderingar som utöver faktorerna ovan är bra att inkludera i införandet av en medborgarbudget:

1. **Deltagande:** Val av metod för kontakt och informationsspridning av en medborgarbudgetprocess är oftast möten och diskussion med de berörda men det finns även varianter där allt deltagande sker Online. Det finns för- och nackdelar med båda varianterna men det är av stor betydelse att fundera kring vilken av dessa metoder som bör användas och varför.
2. **Projektagare:** Initiativet till en medborgarbudget kommer i de flesta fall från politiker och tjänstepersoner. I nästa steg är det viktigt att fundera kring vem som äger processen. I de flesta fall så är det kommunen och enskilda tjänstemän som driver processen, men det finns även medborgarbudgetprocesser där lokalsamhället har ansvaret och där resultatet blivit lyckat.
3. **Tid:** De flesta medborgarbudgetprocesser fokuserar på kortsiktiga lösningar och projekt som kan implementeras med ett kort tidsspann.
4. **Formell och informell struktur:** Formell struktur innebär att alla i en stad/område kan delta i medborgarbudgetprocessen och att ingen tillhörighet till organisation eller gruppering krävs. Den informella strukturen innebär ett mer uppstyrt deltagande, då det säkerställs deltagande från viktiga aktörer genom att bjuda in dem i processen. Det som görs är att kontrollera representativiteten, något som kan innebära demokratiska risker.
5. **Regler och information:** Kriterier för medborgarbudget ska vara offentliga och lättillgängliga. Det beslut som tas ska vara transparanta och tydligt uppföljning på resultat ska redovisas.

Den största utmaningen i medborgarbudgetprocesser är dess ineffektivitet. Därav är vikten av god planering avgörande för resultatet och långsiktigheten av medborgarbudgetprocess.

3.2 Medborgarbudget och växande socialt kapital

Konceptet med medborgarbudget är vida spridd över världen och enligt Baicchis & Ganuza ligger medborgarbudgetens grundstenar i två dimensioner som helst ska synkronisera, men allt oftare ses dessa som skilda. De två dimensionerna är följande: *kommunikation* och *empowerment* (2014). Den kommunikativa dimensionen kan förklaras via medborgarnas funktion, alltså hur de prioriterar resurser, men även transparens och demokrati. Sett till empowerment som dimension så syftar den till de möten och relationer som uppstår mellan människor under en medborgarbudgetprocess (ibid). Kopplas dessa dimensioner till spridningen av medborgarbudget globalt så visar det sig att kommunikation i större utsträckning finns med som en komponent, medan empowerment inte gör det. En förklaring till detta är att empowerment är mer komplex (ibid). Baicchis & Ganuza uttrycker en oro över att empowerment inte följer med i processen lika lätt och att man därför tappas en viktig funktion av medborgarbudgeten.

Grunden inom medborgarbudget är att ge medborgarna möjligheten att styra över sin egen omgivning. Detta görs via att medborgare ges utrymme att påverka den lokala budgeten. Utöver att påverka den lokala budgeten så får medborgarna kunskap om det demokratiska systemet och kontakt med politiker och tjänstemän. På så vis har medborgarna bättre förutsättningar att i framtiden påverka sin situation, vilket är en del av empowerment. Det Baicchis & Ganuza tar upp som oroande är att implementering av medborgarbudget i Nord Amerika och Europa har varit betydligt mer toppstyrda än när de genomförts i Syd Amerika, vilken inte möjliggör för en utveckling av empowerment i samma grad. Det kan kopplas till den tredje dimensionen som Baicchis & Ganuza tar upp, *frigörelse* (2014). Den kan beskrivas som en bortkoppling av kontroll från kommunens sida, där deltagarna ska uppleva att de kan forma vilka förslag som helst, utan begränsningar och där de inte behöver vara kommunen till lags. När det gäller empowerment så inkluderas det sällan som en lika viktig dimension som den kommunikativa. Baicchis & Ganuza beskriver detta med att det finns noggranna mätningar på hur många minuter kvinnor respektive män talar under olika forum men inga mätningar kring hur ofta medborgarna faktiskt får bestämma över något på riktigt (ibid). Empowerment dimensionen är svårare att

greppa och mäta, den syftar mer till sociala relationer och erfarenheter, som förutsätter viss medvetenhet hos deltagaren. Baicchis & Ganuza beskriver att det är av stor vikt att planera för empowerment och att det finns former då det lättare uppkommer. Empowerment bidrar till ett starkare lokalsamhälle och kontakten mellan medborgare och politiker/tjänstemän förstärks (2014). Baicchis & Ganuza har tagit fram kriterier som kan mäta graden av empowerment i en medborgarbudgetprocess (ibid).

1. Medborgarbudget som ett forum: under forumet möts medborgare och politiker/ tjänstemän. Detta är, i många fall, ett unikt tillfälle att få direktkontakt med beslutsfattare. Det är viktigt att fundera kring om det finns andra mötespunkter och vilka de är som använder dem.
2. Budgeten: de frågor som är relevanta att ställa är dels hur stor andel av budgeten som medborgarna har möjlighet att påverka? Dels vilket vikt budgeten har för att skapa social rättvisa?
3. Faktisk makt: hur transparent är kommunen/staten och tar de till sig synpunkter från medborgarna, samt vilket möjlighet har politiker och tjänstemän att riva upp beslut efter medborgarbudgeten?
4. Till vilken grad har medborgarna möjlighet att påverka utformningen av medborgarbudgeten?

Ser vi till exempel på medborgarbudgetprocesser i Europa så tenderar de att inte lyckas med de två första kriterierna och med varierat resultat i de två nedersta. Medborgarbudgetens uppkomst var en reaktion på missnöje gentemot ett korrupt system. Ser vi till en svensk kontext förekommer inte detta i samma utsträckning, men kopplat till empowerment så har vi en växande andel som lever i utanförskap, samt ökad misstro till tjänstemän och politiker (Baicchis & Ganuza 2014). Medborgarbudget ses därav som en del av den demokratiska processen och en metod för kommuner att stärka kommunikationen med sina medborgare och även skapa viss maktutjämning vilket leder till social kapital.

3.3 Demokrati som design

Graham Smith, professor i statsvetenskap, har tagit fram ett teoretiskt ramverk för att utvärdera demokratiska processer (Smith 2009). Detta ramverk kommer ligga till grund för att utvärdera medborgarbudgetprocessen i Västra Hisingen.

Smith ser demokratiska processer som en innovation och menar att i relation till institutioner är detta av än större relevans. Smith vidareutvecklar detta med att beskriva att kommuner och myndigheter tar till sig nya tankar och idéer samt innovationer kring medborgarinflytande. Smiths teoretiska ramverk bygger på detta förhållande mellan, nya innovationer och medborgarnas möjlighet till inflytande. Offenbacker beskriver detta som institutionell demokrati (2010).

3.3.1 Demokrati som en innovation

De senaste årtionden har glappet mellan medborgare och politiker ökat. Smith tar upp tre exempel eller trender som visar på detta: minskat valresultat, minskat förtroende gentemot politiker och minskat medlemsantal i politiska organisationer (2009). Russel Dalton menar att även om det tillsynes kan verka som att medborgare är mindre engagerande i demokratiska processer så är detta inte fallet. Vidare menar Dalton att det finns starka belägg för att människor värderar demokratiska processer, men att det tar sig uttryck i andra former (2004). Dalton beskriver fortsättningsvis denna process på följande sätt:

Even though contemporary publics express decreasing confidence in democratic politicians, parties, and parliaments, these sentiments have not carried over to the democratic principles and goals of these regimes. Most people remain committed to the democratic ideal; if anything, these sentiments have apparently strengthened as satisfaction with the actuality of democratic politics has decreased (Smith 2009:47).

I enighet med Smith menar Dalton att en lösning på det växande glappet mellan politiker och medborgare är att utveckla demokratin (Smith 2009; Dalton 2004). De

menar att främst ska ske via en maktfördelning där medborgarna får vara med och besluta kring prioriteringar av resurser, vilket skapar en utökad direktdemokrati (ibid). Pateman menar även att en utökad demokrati ger möjlighet till kunskapsspridning om det demokratiska systemet, genom ökat utrymme för deltagande skapas även möten och kunskap om samhällsutveckling. Det resulterar enligt Pateman i ett ökat intresse och ökad förståelse för medborgares eget ansvar, där synen på medborgaren är som medskapare av samhället (1972).

Sammanfattningsvis belyser stycket ovan vikten att är förändra och förbättra det demokratiska systemet, vilket görs genom en utökad makt till medborgarna och närmare samverkan mellan politiker och medborgare. Det är av denna anledning viktigt att se och förstå demokrati som en innovation och frångå synen på att det är något statiskt och oföränderligt (Smith 2009).

3.3.2 Demokrati som teoretiskt ramverk

Graham Smith har tagit fram ett analytiskt ramverk med syfte att utvärdera och jämföra olika demokratiska innovationer (2009). Smith har identifierat fyra dimensioner vilka ligger till grund för det han benämner som ”a good democratic innovation”. De dimensioner han tar upp är: *inkludering*, *folklig kontroll*, *genomtänkt omdöme* och *transparens* (ibid). Smith belyser att detta är ett ramverk och att det kan se olika ut beroende på kontext, men framhäver att en process som saknar alla eller några av dessa komponenter kommer till största sannolikhet stöta på svårigheter att genomföra demokratiska processer (ibid). Smiths teori tar sin utgångspunkt i hur demokratiska innovationer kan bli en del av vårt politiska system och vilka utmaningar som finns kopplade till en sådan förändring.

Utöver de fyra faktorerna eller förutsättningarna så har Smith två tillägg, nämligen *effektivitet* och *överförbarhet* (ibid). Effektivitet syftar till kostnader i förhållande till medborgardeltagande och hur de kan minska med en effektivare förvaltning. Med överförbarhet menar Smith hur demokratidesignen kan byta kontext, för att detta ska kunna ske krävs en stor förståelse för processen (ibid).

Dessa två tillägg lyfts in som grund för att utveckla innovationer som är praktiskt genomförbara i verkligheten, då det inte finns någon mening med att skapa demokratiska processer som i teorin är fulländade, men som inte fungerar i praktiken (ibid).

3.4 Demokratins förutsättningar

3.4.1 Inkludering

I samhällsprocesser runtom i världen sker det olika former av medborgardeltagande. Olika grupper och individer i samhället har större inflytande som gör att deras röster blir till högre grad hörda. Detta beror till viss del att olika individer har olika intressen och resurser att engagera sig i samhällsprocesser, men det finns även strukturer som gör att de resursstarka har lättare att delta. Med detta menas formen på demokratin, hur medborgare blir kontaktade och hur de förväntas delta. Att använda sig av inkludering som en parameter för en god demokrati är ett sätt att täcka in ett jämlikt deltagande (Smith 2009). Vidare tar Smith upp att kärnan är hur demokratiska innovationer kan bidra till att institutionalisera effektivt medborgardeltagande över maktstrukturer (ibid). En av grundfrågorna blir då ”vem har rätten att delta” (Smith 2009:20). Vidare menar Smith att alla som är medborgare har den rätten, och på så vis har de även rätten att utforma regler för dess deltagande (ibid). Goodin (2007) i enighet med Smith, menar att grunden i demokratin måste möjliggöras innan det är möjligt med demokratiska processer och jämlikt deltagande. Kärnan i deras argumentation är inte att alla medborgare måste eller bör delta i alla processer för att processen i sig ska kunna kallas demokratisk, utan att alla medborgare ska ha möjligheten att delta på jämlika villkor (Smith 2009). Inkludering kan mätas i antal deltagare i olika processer, samt hur jämlik representationen är över olika samhällsgrupper. En annan viktig del är hur kommuner och myndigheter motiverar medborgare att delta i samhällsprocesser, vilka verktyg används och huruvida de verktygen är mer fördelaktiga för vissa sociala grupper. Smith tar även upp att bara för att en medborgare närvarar vid ett samråd innebär det inte att den yttrat sig. Det

Smith vill lyfta är att det finns olika former av metoder för att inkludera medborgarna i beslutprocesser, ett exempel är samråd vilket inte alltid möjliggör för alla att yttra sin åsikt. I teorin kan alla yttra sin åsikt men i praktiken finns det barriärer i form av språk, makt, kön, etnicitet, funktion, ålder och sexuell läggning. Det är av stor vikt att demokratiska processer tar hänsyn till dessa barriärer och utformar processer vilket ger möjlighet för alla medborgare att delta (Smith 2009).

3.4.2 Folklig kontroll

Denna parameter syftar till att alla medborgare ska kunna vara en del i ett kollektivt beslut och maktfördelning. I den representativa demokratin utses politiker som ska föra folkets talan. Det går dock alltid att bortse från de enskilda politikernas bakgrund, vilket ligger till grund för att kunna ta ställningstaganden. Besluts byggs på erfarenhet och kunskap (Smith 2009). *Folklig kontroll* bör alltså bedömdas utifrån vilken grad medborgare ges makt att utforma beslutsprocessen. Problematiken, som Smith beskriver, är att medborgare i dagsläget ges möjligheten att tycka i olika frågor. Det är ingen självklarhet att de ska ha den möjligheten och inte heller någon garanti för att deras åsikter leder eller påverkar någon form av beslut. Som Smith uttrycker det så söker främst politiker medborgares input när de vill styrka sin egen ståndpunkt (2009). Det är även ett problem att det sällan är medborgarna som får bestämma när de ska delta eller inom vilken fråga. Folklig kontroll syftar då till att utjämna maktstrukturer och ge medborgarna större inflytande i beslutprocesser, vilket är en viktig pelare för att kunna uppnå fungerade demokrati (ibid).

3.4.3 Genomtänkt omdöme

I medborgardialoger eller deltagande så ställs ofta olika intressen gentemot varandra, som nämns ovan ökar risken för ojämnt deltagande. *Genomtänkt omdöme* syftar till att ge medborgarna möjligheten att reflektera och diskutera innan de kommer fram till sin ståndpunkt. Det gäller även för tjänstemän och politiker (Smith 2009). Orsaken till att Smith tar upp denna faktor är att det ofta är svårt att skapa dialoger som möjliggör

för individer att se bortom sina privata intressen. Genom att inkludera *genomtänkt omdöme* är förhoppningen en ökad förståelse för andras intressen och en bredare syn på problembilden. Detta skapar i sin tur en form av kollektivt och socialt kapital (ibid).

3.4.4 Transparens

För att medborgare ska vilja delta i beslutprocesser är transparens en viktig del för att medborgarna ska känna tilltro och trygghet till processen. Smith lyfter fram två viktiga faktorer för att skapa trygghet för medborgarna att delta i beslutsprocesser. Första: att det är tydligt vilket roll deltagandet har och transparens krävs då för att förmedla under vilka förhållanden deltagande äger rum (2009). Andra: Processen behöver vara öppen för alla. Detta menas att även de som inte deltar i processen måste kunna ta del av information kring den (ibid).

Ovanstående avsnitt utgör studiens teoretiska ramverk som kopplar samman demokrati och empowerment samt hur en medborgarbudget kan ses som en designprocess.

För att sammanfatta bygger det demokratiska systemet på en ”växelvekan mellan tanke och handling” (Petersson 2009:55). Arnstein menar att allt för ofta stannar beslutsfattares ambitioner vid ”tanke” i förhållande till medborgarinflytande (1969). Ambitioner om att involvera medborgarna i beslutsprocesser blir därför också chimär. Tar vi en tillbakablick i det demokratiska systemets historia så har beslutsfattares syn på medborgaren varierat mellan att anse medborgarna oförmögna att delta i politiska beslut till att betro dem med att bidra med kunskap och erfarenheter till beslutsprocessen (Henecke & Khan 2002).

Det demokratiska systemet i Sverige innefattar att politiker sitter på stor del av den reella makten, som hindrar utvecklingen av bottom-up i den omfattning som teorier kring medborgarbudget fastställer (Adolfsson et al 2012).

Nedan i figur 5 följer en sammanställning av de faktorer som nämnts i teoriavsnittet vilket är betydande för en medborgarbudgets utformning. Dessa faktorer kommer ligga till grund för analysen av det insamlade materialet.

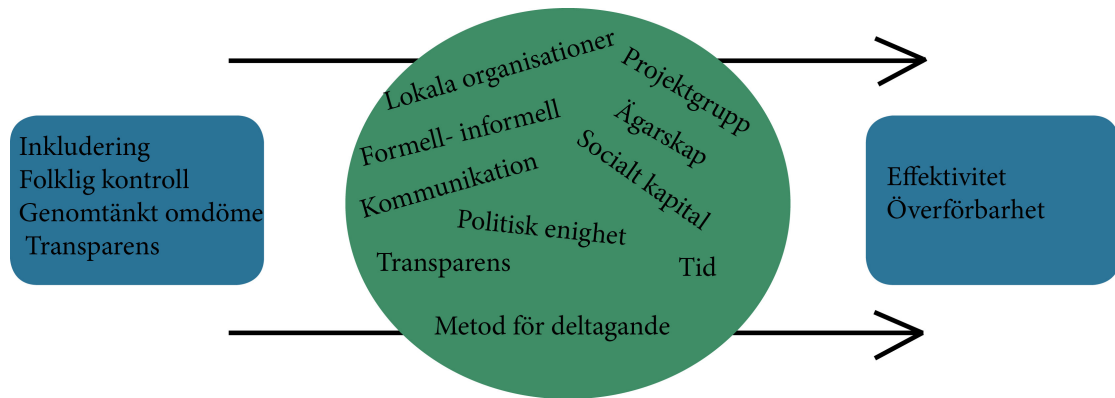


Fig 5: Redogör för en sammanställning av framgångsfaktorer för en medborgarbudget vilket presenteras i ovanstående kapitel.

4. Genomföra en fallstudie

Denna studie syftar till att undersöka hur projektgruppen genomför och planerar medborgarbudget och vilka ställningstaganden som görs under processen. Studien vill skapa en överblick kring vilka utmaningar en kommun ställs inför i arbetet med implementering av en medborgarbudget, men även vilka demokratiska fördelar en sådan process kan medföra. För att kunna svara på studiens frågeställningar har jag valt att genomföra en fallstudie där jag följer ett pilotprojekt i stadsdelsområdet Västra Hisningen i Göteborg. Under våren 2015 har jag varit delaktigt i projektgruppen och medverkat på deras möte, det har rört sig om 6 tillfällen. Genom min närvaro har jag haft möjlighet att skapa mig en bild över vilka utmaningar och möjligheter projektet har. Nedan följer en sammanställning av tillvägagångssättet.

4.1 Studiens design

Studiens syfte är att undersöka vad som påverkar utformningen av en medborgarbudget och vilka ställningstaganden som görs i urvalet av kriterier. Studiens forskningsstrategi är utformad efter problemformulering och frågeställningar. Holme och Solvang (1997) menar att en sådan anpassning av studiens metod bör vara i linje med studiens syfte och frågeställningar. Studien ligger inom samhällsvetenskapen och jag har därför valt att använda mig av fallstudie som metod.

Enligt Flyvberg är fallstudier ett bra komplement till samhällsvetenskaplig forskning då de teorier som används oftast inte är oberoende av sin kontext. Således har studien genomförts som en fallstudie i form av deltagande observationer på plats i Västra Hisingen i Göteborg där det under 2015 genomför en medborgarbudgetprocess. För att få inblick i projektgruppens process har jag, med projektgruppens godkännande, valt att inkludera mig själv som deltagare i projektgruppen. Utöver detta har projektledarna för samtliga medborgarbudget - pilotprojekt som genomförts i Sverige intervjuats. Fallstudien har fokus på det sociala samspelet inom projektgruppen, men även medborgarbudget som designprocess. Information och kunskap kring vilka

utmaningar projektgruppen stod inför i utformningen av medborgarbudgeten är av vikt för att studien ska kunna svara på frågeställningarna, men även för att skapa en tydlig bild över undersökningsområdet.

Utöver deltagande observationer och intervjuer har information från protokoll från stadsdelsnämnden inkluderats.

Syftet med kvalitativa studier är att få en djupare förståelse för en komplex situation, vilket möjliggörs genom att utgå från en fallstudie (Kvale 1997). Kritik mot fallstudier är framförallt att det inte går att dra några generella slutsatser. Men i enighet med Flyvberg så tar denna studie avstamp i att det går att dra slutsatser som kan appliceras i annan kontext utifrån observationer av det enskilda fallet (2006).

Utöver kritiken ovan belyser även forskare att fallstudier är komplexa på grund av dess oförmåga att vara objektiva. Forskarens roll blir mer framträdande än i kvantitativa studier och kan därav påverka resultatet. Flyvberg menar att detta inte är fallet och att ingen forskning är befriad från forskarens tolkning (ibid).

För att belysa forskarens roll valde jag att fallstudien att inkludera etnografiska och fenomenologiska metoder (Bryman 2011). Genom att utgå från dessa metoder möjliggörs ett större deltagande av forskaren, samt dennes upplevelser och intryck vilket kommer resultera i en viktig del av resultatet (ibid).

Valet av dessa metoder har gjorts för att förstå de sociala processerna och ge förståelse kring framtagandet av kriterier för medborgarbudgeten. Fältanteckningar är ett viktigt verktyg för att fånga processen och även tydliggöra rollen som forskare. Detta har gjorts via genomgående reflektion.

Det har mellan 2009-2013 genomförts tre pilotprojekt i Sverige med införandet av medborgarbudget vilket drivits av SKL. Intervjuerna har tagit utgångspunkt i de tre pilotprojekt där nyckelpersoner har kontaktats, samt ansvariga personer inom SKL har kontaktats. Studien innefattar totalt fem intervjuer. Intervjuerna genomfördes under studiens startskede i februari och början av mars. Nästa steg var att bekanta sig med Västra Hisingen och skapa en bild av området, samt vilka utmaningar de står inför. Studien har tagit utgångspunkt i forskarens närvaro på plats och som därav befunnit sig i Göteborg under mars och halva april för att vara delaktig i processen och genomföra en fallstudie.

Från mitten av april övergick studien till en mer analytisk fas där fokus legat på att koppla ihop det empiriska materialet med det teoretiska ramverket, samt skapa

förklaringsmodeller vilket varit väsentligt för att kunna beskriva processen i Västra Hisingen.

4.2 Val av informanter

Studiens ambition var att fånga upp ett brett perspektiv kring vad som påverkar utformningen av en medborgarbudget och undersöka på vilket vis den kan bidra till förändringsarbete inom stadsdelsområden. För att göra detta behövde jag följa en aktiv projektgrupp som arbetade med utformningen, men även koppla in erfarenheter från personer som har varit involverade i genomförandet av medborgarbudgetar tidigare. Som en viktig del för studien behövdes även ett antal verksamma politiker inom Västra Hisingen intervjuas, framförallt med fokus på deras förhoppningar kring medborgarbudgeten.

Namn	Organisation	Funktion
Patrik Helgeson - Vänsterpartiet	Stadsdelsnämnden i Västra Hisingen	Vice Ordförande i stadsdelsnämnden, Västra Hisingen
Birgitta Simonsson	Stadsdelsnämnden i Västra Hisingen	Vice Ordförande i stadsdelsnämnden, Västra Hisingen
Conellia Kirpensteijn - Demokrati- och jämställdhetssamordnare	Uddevalla kommun	Projektledare för genomförande av medborgarbudget
Karin Holmlund Budgetchef Kommunledningskontoret	Upplands Väsby kommun	Projektledare för genomförande av medborgarbudget i Upplands Väsby
Lena Langle	SKL	Har en rådgivande roll gentemot kommuner som arbetar med medborgarinflytande
Projektgruppen		
Olof Borgmalm, Nämndsekreterare	Utvecklingsavdelningen stadsdelsförvaltningen Västra Hisingen	Projektledare för genomförande av medborgarbudget i Västra Hisingen
Jesper Blomqvist	Ekonomiansvarig, stadsdelsförvaltningen, Västra Hisingen	Ekonomi
Ulrika Stöök	Demokratisamordnare, stadsdelsförvaltningen	Stöd till projektledaren och erfarenhet av medborgardialog
Agneta Blocksjö Attar	Kommunikatör, stadsdelsförvaltningen	Kommunikatör
Trygg i Västra Hisingen		
Daniel Neck Mina Anger	Polis Samordnare, Västra Hisingen	Projektledare Projektledare

*Fig 6:
Sammanställning
av informanter och
personerna inom
projektgruppen
samt de
involverade i Trigg
i Västra Hisingen.*

Urval av aktuella informanter var en kombination av ett slumpmässigt urval och identifiering av nyckelpersoner (se figur 6). Under studiens gång har det varit relativt lätt att få kontakt med personer som ville delge sina erfarenheter. Det har framförallt varit Lena Langlet och Olof Borgmalm som varit nyckelaktörer. I kontakten med politiker i stadsdelsnämnden var det via Borgman den kontakten tog. Det samma gäller projektledare för pilotprojekten vilket Langlet gav mig kontaktuppgifter till. Valet av metod blev delvis vad Berg definieras som snöbollsmetoden (2004). Genom att både genomföra semi-strukturerade intervjuer och etnografiska observationer möjliggörs en översiktlig förståelse, samt kunskap om de sociala processerna.

4.3 Insamling av empiriskt material

Generellt har det varit relativt smidigt att komma i kontakt med informanter och de har varit väldigt hjälpsamma med att identifiera andra viktiga aktörer. Processen började med att jag tog kontakt med Lena Langlet på SKL, vilket jag identifierade som nyckelperson, då hennes namn förekommit vid ett flertal tillfällen i vetenskapliga artiklar som handlade om medborgarbudget (Bryman 2011: Kvale 1997). I förfrågan om en intervju skickades ett mail med kort information om studien och syftet med intervjun. Varje intervju har även utgått från en intervjuguide, se bilaga 1. Lena Langlet redogjorde under intervjun om SKLs arbete, men gav även rekommendationen att jag vidare skulle kontakta Olof Borgmalm i Västra Hisingen. Snöbollsmetoden var väldigt effektiv eftersom det inte fanns någon tillgänglig information kring var i Sverige det pågick en medborgarbudget. Därför blev nätverken via SKL en bra grund för att få kontakter med olika representanter i Sverige.

I samband med min kontakt med Olof Borgmalm beslutades det att studien skulle ta sin utgångspunkt i Västra Hisingen och syftet var att följa den tillsatta projektgruppen. Utifrån projektgruppen och framförallt från Olof Borgmalm, fick jag kontakt med

väsentliga personer för studien. Det flesta intervjuer skedde över telefon och där samtalen spelades in och sedan transkriberades. En intervju gjordes på stadsdelsförvaltningen i Västra Hisingen och även den spelades in. Många av de som deltog i intervjuerna hade begränsad tid vilket kan ha påverkat resultatet på så vis att deras svar ibland blev kortare än vad de eventuellt hade varit om det funnits mer tid.

4.4 Min roll i fältet

Etnografiska metodens användningsområde ligger främst inom att förklara och skapa förståelse för vardagssituationer och som Bryman beskriver det ”kunskap om vårt livsrum” (2011:44). Etnografi som metod är tätt sammankopplat med fenomenologiska teorier. Med detta avser ”meningen” eller ”verkligheten” och kan beskrivas via deltagande observationer som dokumenteras med text, bild och praktik. Det skapar förståelse kring normer och aktiviteter. I relation till studien är detta relevant kopplat till projektgruppens process och hur deras normer och sociala processer påverkar utformningen av medborgarbudgeten (Bryman 2006). Forskarens roll är att observera sociala samspel för att identifiera aktuella normer, men även maktstrukturer. Det är av stor vikt att forskaren använder självreflektion som en del av metoden (ibid).

Det finns olika grad av deltagande observationer, denna studie syftar till att rollen som forskare kommer involveras i undersökningsobjektet. Detta för att följa processen och även vara en aktiv del i den. Detta görs för att skapa större insyn i de sociala processerna och för en utomstående, osynliga normer. Bryman beskriver denna hållning som ”deltagare som observatör” (2006:45).

När en forskare tar en aktiv del i de sociala processerna är det av stor vikt att skriva noggranna fältanteckningar, Bryman beskriver fyra steg i att föra fältanteckningar (Bryman 2006:46):

1. Intryck: Kort efter händelse.
2. Fullständig notering: Detaljer som rör plats, personer, tidpunkt. Senast samma dag.

3. Bandspelare: Transkribering.
4. Anteckningar: Ska vara levande och tydliga.

Inom ramen för studien kommer dessa fyra steg följas för att dokumentera medborgarbudgetprocessen. Ett tillägg till metoden blir även att efter varje möte med projektgruppen skriva en självreflektion kring hur jag i min roll som forskare kan påverkat mötet och på så vis processen.

4.5 Metod för analys

Utifrån reflektioner från projektgruppens möten har olika teman kunnat identifieras, vilket ligger till grund för att svara på studiens frågeställningar. Utöver detta har även alla intervjuerna transkriberats och kategoriserats utifrån de identifierade temana. Denna kategorisering har genomförts för att skapa en bättre överblick av materialet men även för att visualisera vilka delar som har behövs kompletteras under studien. Att kategorisera materialet är en bra metod för att skapa insyn och förståelse av det empiriska materialet (Kvale 2000). Utöver det ovanstående har även avstämningar genomförts med projektgruppen kring min tolkning av processen. Syften med avstämning var att tydliggöra om min uppfattning kring processen är den samma som projektgruppen. Det blir intressant för resultatet både i form av där vi har liknande tolkning som där bilden går isär.

4.6 Reflektion kring min närvaro

Att genomföra deltagande observationer är oftast ett komplext samspel mellan att observera och delta (Kvale 2000). Detta har varit fallet inom ramen för denna studie, vilket tagit utgångspunkt i att jag deltagit i projektgruppen så samma villkor som övriga personer i projektgruppen. Min närvaro har i de flesta fall inte påverkat projektgruppens arbete, men vid några tillfällen när projektgruppen fått eller ska diskutera känsliga frågor har det blivit tydligt att de anpassat sina ord på grund av min

närvaro. Vid möten med projektgruppen har jag fört anteckningar, vilket har även vid tillfället skapat en nyfikenhet kring vad det är jag antecknar. Under hela studien har jag varit väldigt tydlig gentemot projektgruppen att jag inte har intresse av att fånga upp vad de som enskilda personer säger utan hur de som grupp arbetar tillsammans och utformar medborgarbudgeten. Via kontinuerliga avstämningar av materialet har detta även gett projektgruppen insyn i studiens resultat.

5 Medborgarbudgetet i Västra Hisingen

Som första steg för att skapa förståelse för medborgarbudgeten i sin kontext valde jag att undersöka och förstå området Västra Hisingen. Vilka förutsättningar finns och vilket relation har beslutfattare och medborgarna idag? Nedan följer en redogörelse för hur området Västra Hisingen är sammansatt.

5.1 Västra Hisingen

Västra Hisingen ligger i Göteborgs kommun och är geografiskt sett det största stadsdelsområdet och består av närmare 50 000 invånare. Stadsdelsområdet består av nio delområden men framförallt två primärområden, Biskopsgården och Torslanda³.



Fig 7: De olika områdena inom stadsdelen (Göteborg stad, Västra Hisingen 2014).

³ Torslanda inkluderar Björlanda, Nored, Hjuvik.

Fram till 2011 var dessa egna stadsdelsområden men slogs ihop av organisatoriska skäl. De två områdena ligger båda på ön Hisingen, socio-ekonomiskt är det två väldigt skilda områden. Torslanda har en befolkning som till störst del är inrikes födda och medelåldern är låg. De allra flesta har sysselsättning och de är ett lågt antal sjukskrivna i området. Ser vi till Biskopsgården är en stor andel utrikesfödda. I Västra Hisingen som område ligger andelen utrikesfödda på 26 %, men endast i Biskopsgården är siffran närmare 60 % (Göteborg stad, Västra Hisingen 2014). När vi tittar på Norra Biskopsgården så är det 84 % utlandsfödda. Likaså går det att se stora skillnader mellan graden sysselsättning i de två olika områdena.

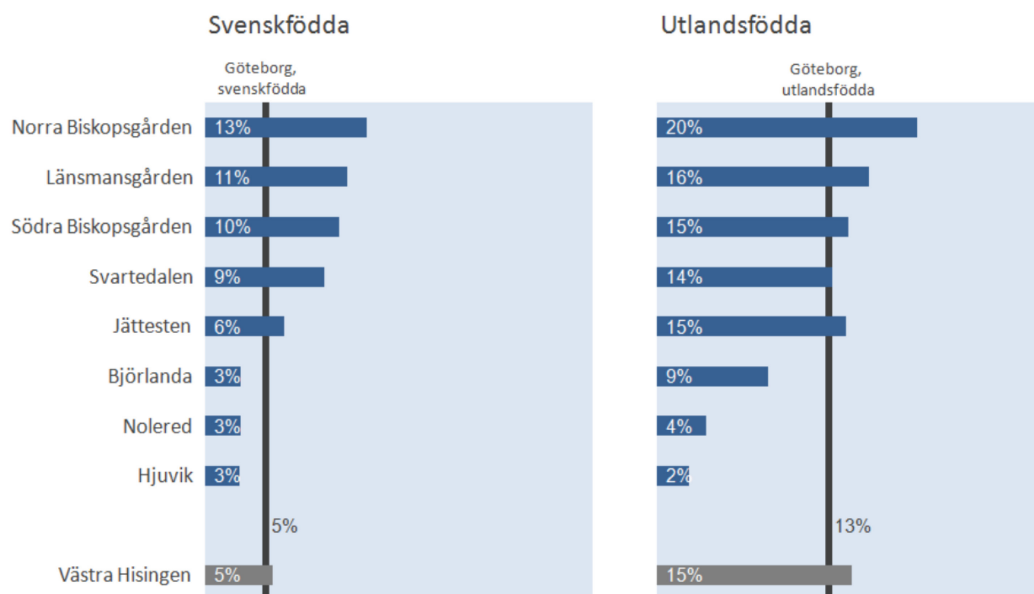


Fig 8: Jämförelse av grad arbetslöshet i de olika områdena i Västra Hisingen (Göteborg stad, Västra Hisingen 2014).

Det är tydligt att det finns stora skillnader mellan de olika områdena. Det som även blir tydligt är att ens bakgrund har betydelse för graden sysselsättning, något som också är tätt sammankopplat med utbildningsnivå. Andelen ungdomar som går ut årskurs 9 med godkända grundbetyg är 83 % i Torslanda respektive 43 % i Biskopsgården. Det skiljer även 4-5 år i medellivslängd mellan de två områdena.

Detta är i grunden socioekonomiska skillnader som hänger samman med grundförutsättningar i livet och påverkar förutsättningarna att ta del av samhället. Att i Torslanda är en resursstark etnisk svensk majoritet och i Biskopsgården är en stor andel utlandsfödda. Den etniska variationen är givet inte grunden till den socioekonomiska skillnaden men att de blir skiljelinjen mellan resursstark och resurssvag.

Det finns som sagt stora utmaningen inom Biskopsgården och segregationen mellan de två områdena. Göteborg stad har tagit fram olika mål och visioner för stadsdelsområdena i staden (Göteborg stad, Västra Hisningen 2014). I västra Hisingen har Göteborg stad tagit fram följande vision:

Vår vision är en solidarisk, jämställd och jämlik stadsdel som är socialt och ekologiskt hållbar och där barnperspektivet genomsyrar alla verksamheter. Där kan alla leva ett tryggt liv och alla har goda möjligheter att utvecklas utifrån egna förutsättningar (Göteborg stad, Västra Hisningen 2014:9).

I stadsdelsnämndens måldokument beskrivs skillnaden mellan stadsdelarna inom Västra Hisingen, det beskrivs som viktigt med en jämlik stadsdel där alla individer ska ha möjlighet till självförverkligande. Det är en hög andel barn och unga i Västra Hisingen jämfört med resterande Göteborg och i måldokumentet beskrivs vikten av att ett barnperspektiv ska genomsyra arbetet. Därför har stadsdelsnämnden valt ut prioriterade områden eller grupper som det ska satsas extra mycket på.

- Barn med icke godkända betyg i alla ämnen.
- Barn i familjer med långtidsberoende försörjningsstöd – barnfattigdom.
- Ungdomar som inte fullföljer gymnasieutbildning.
- Barn med funktionsnedsättning (insatser SoL och LSS).

Att rikta resurser gentemot dessa grupper ses som en långsiktig strategi för att åtgärda de utmaningar som finns området (Göteborg stad, Västra Hisningen 2014).

Prioriteringar sammankopplar även att det förväntas bosätta sig 1000 nyanlända flyktingar fram till 2017, vilket kräver extra insatser (ibid).

Medborgardialog har pekats ut som en viktig metod för att kunna arbeta med de utmaningar som finns i området, som en viktig metod men även för att uppnå de olika målen och kunna verkställa de långsiktiga strategierna (Ibid). I Västra Hisingen har stadsdelsnämnden antagit en handlingsplan för 2015 kring hur dialogen med medborgarna i Västra Hisingen ska förbättras. En viktig del i handlingsplanen är att medborgarna i högre grad ska ses som medskapare och ges större utrymme att forma sin vardag. Det ligger till stor del på tjänstemän och nämndpolitiker att involvera medborgare i dialog. I handlingsplanen står det nämnt att detta kan ses som en faktor för ökad trygghet och tilltro i området.

5.2 Trygg i Västra Hisingen

Trygg i Västra Hisingen är ett samarbete mellan stadsdelsförvaltning Västra Hisingen och Polisen som syftar till att, tillsammans med de boende i Västra Hisingen, öka tryggheten i området (Larssen & Hagelberg 2014).

Under hösten 2014 genomfördes en trygghetsundersökning i Västra Hisingen vilket även är sammankopplat till medborgarbudgeten. Undersökningens syfte var undersöka den upplevda tryggheten i området, vars resultat ska ligga till grund för arbetet med att ge ökad trygghet, men även stärka relationen mellan de boende och polisen (ibid). Totalt genomfördes 1000 intervjuer i Biskopsgården och 500 i Torslanda, där samtliga intervjupersoner var över 16 år. Resultatet från trygghetsundersökningen resulterade i tre fokusområden, *nedskräpning och skadegörelse, trafikproblem, alkohol och drogpåverkade personer utomhusmiljö*. Totalt så känner sig 78 % respektive 94 % trygga i Biskopsgården och Torslanda. I gruppen som upplevde mest otrygghet fanns kvinnor. När vi ser till grunden till otryggheten är den starkt kopplad till händelser som skett under det senaste året och framväxten av gängkriminalitet, främst inom området Biskopsgården. Nedan visas en figur 9 över de mest vanligt förekommande orden kopplat till otrygghet.



Fig 9: Collaget illustrerar de vanligaste orden vilket kommit fram under trygghetsundersökningen kopplat till faktorer som skapar otrygghet (Larssen, H & Hagelberg, A 2014).

När trygghetsundersökningen var genomförd kallades boende i Västra Hisingen till en träff där resultatet presenterades. Träffen gick även ut på att bilda referensgrupper som diskuterade de olika problemområdena och komma fram med lösningar på problemen. När de sedan diskuterade vad de boende trodde var de största anledningarna till otrygghet i området blev svaret (ibid):

- Arbetslöshet.
- Droger.
- Kriminalitet.
- Segregation/Integrationsproblem.
- Kulturkrockar.

Grupperna diskuterande även eventuella lösningar på de utmaningar som området har. Grupperna kom fram till tre lösningar:

- Aktiviteter/Sysselsättning för ungdomar, exempelvis fritidsgårdar och

sportaktiviteter.

- Arbetstillfällen.
- Större föräldraansvar/Bättre uppfostran.

5.3 Medborgarbudgetens ramar

För att redogöra min fallstudie och resultatet har jag valt att först förklara centrala teman som framkommit. Sedan följer en ingående redogörelse kring de olika temana kopplat till det teoretiska ramverket, samt avslutas med en sammanställning av resultatet.

Medborgarbudgetens utformning är ett komplext samspel mellan sociala, ekonomiska och geografiska förutsättningar som påverkas av faktorer som tid, resurser och kunskap. Till skillnad från övriga medborgarbudgetar som har genomförts i Sverige så har stadsdelsnämnden och projektgruppen i Västra Hisingen inte valt att binda medborgarbudgeten till en fysisk plats, förutom stadsdelsområdet i sig själv. Ser vi till de genomförda pilotprojekten i Uddevalla, Örebro, Haninge så har medborgarbudgeten innefattat utformning av till exempel en park, lekpark och skola. Detta ger tydligare ramar till processen men kan även innebära att processen blir mer låst (Intervju: Cornelia Kirpensteijn 2015-03-26). Beslutet att inte binda medborgarbudgeten till en fysisk plats, så som park eller lokal går i linje med studiens teoretiska ramverk och framförallt sett till Baicchis & Ganuza framgångsfaktor nummer fyra, ”medborgarnas möjlighet att påverka medborgarbudgeten” (2014:39). Sett till framgångsfaktor nummer fyra så ges medborgarna större utrymme att påverka processen då den inte är bunden till en allt för liten geografisk plats (ibid). I Västra Hisingen har utgångspunkten för medborgarbudgeten varit trygghetsåtgärder och den geografiska avgränsningen är stadsdelsområdet Västra Hisingen. Via intervjuer och deltagande observationer har det blivit tydligt vilka huvudfrågor som är centrala för utformningen av en medborgarbudget. Dessa huvudfrågor kommer ligga till grund för en tematisk uppdelning av resultatet som sätts i relation till frågeställningarna. Den tematiska uppdelning som identifieras är följande: **Processen, Jämlikt deltagande och Inflytande.**

Med processen avses en redogörelse för utformningen av medborgarbudgeten och hur projektgruppen genomfört planeringen, samt vilka aktörer som varit involverade. Jämlikt deltagande inkluderar begrepp som tillgänglighet, socialt kapital, mångfald mm. Ser vi till inflytande rör detta framförallt faktorer som makt, förtroende, beslutsrätt mm.

5.4 Processen

Inom ramen för denna studie innefattas inte hela medborgarbudgetprocessen. Jag har valt att fokusera på själva utformningen av processen. Detta har gjorts genom delaktighet på projektgruppens möten. Sammanlagt har jag deltagit på sex möten.

Augusti 2014 beslutande stadsdelsnämnden i Västra Hisingen att det under 2015 ska genomföra en medborgarbudget som tar utgångspunkt i trygghetsåtgärder (Stadsdelsnämnden 2014-12-16). Anledningen till detta är att det i Västra Hisingen finns stora utmaningar kopplat till trygghet vilket skapar utsatthet, samt att stadsdelsnämnden blev inspirerade av Lena Langlet från SKL som besökte stadsdelsnämnden under våren 2014 (Tjänsteutlåtande 2014-10-31). Lena Langlet är ansvarig inom SKL för att bistå kommuner med rådgivning kring projekt och strategier kopplat till medborgardialog. Besöket hos stadsdelsnämnden hade enligt nämndsekreteraren satt avtryck på stadsdelsnämnden och de beslutade ganska omgående att genomföra en medborgarbudget inom Västra Hisingen. Under ett samtal med Lena Langlet i januari så nämnde hon att ”det finns stor projekttrötthet i utsatta områden, men att medborgarbudget kan vara ett långsiktig strategisk sätt att arbeta sig bort från det”, vidare tar hon även upp att inom miljonprogrammen finns det framförallt stor nytta av att arbeta med medborgarbudget då det framförallt är där projekttröttheten upplevs (Intervju: Lena Langlet 2015-02-25).

Som första stadsdel i Göteborg beviljade stadsdelsnämnden en medborgarbudget på 500 000 kr. Motiveringen till avsatt summan var att det är första medborgarbudgeten som genomförs i Göteborg så avser stadsdelsnämnden att avsätta en mindre summa

inom ramen för ett pilotprojekt. (Stadsdelsnämnden 2014-12-16). I beslutsdokumentet framgår även en definition av medborgarbudget som ligger till grund för processen i Västra Hisingen:

Medborgarbudget är ett samlingsbegrepp för modeller för att involvera medborgarna i prioriteringar av de gemensamma resurserna och grundtanken är att återskapa medborgarnas förtroende och engagemang i diskussion om hur de gemensamma resurserna ska användas (Tjänsteutlåtande 2014-10-31, sida 2).

Stadsdelsnämndens definition av medborgarbudget så är den flexibelt hållen vilket möjliggör för en anpassning till den aktuella kontexten. Den flexibla hållningen till processen går att koppla till Takeda et al teorier kring designprocesser vilket bygger på att ständigt omvärdera processen och anpassa den till den nya informationen (1990). Medborgarbudgetens flexibilitet kan då tänkas vara en faktor, vilket påverkar utformningen av process. I stadsdelsnämndens protokoll från 2014-12-16 finns det med ett tjänsteutlåtande från Borgmalm (projektledare för medborgarbudgeten) och Blomqvist (ekonomiansvarig för medborgarbudgeten) där de redogör för hur processen ska gå till inför och under medborgarbudgeten i stora drag. Inom ramen för uppsatsen är det en mer detaljerad redogörelse av processen(grön), sedan löpen den kommande delen av processen vilket inte inkluderas inom denna studie (gul).

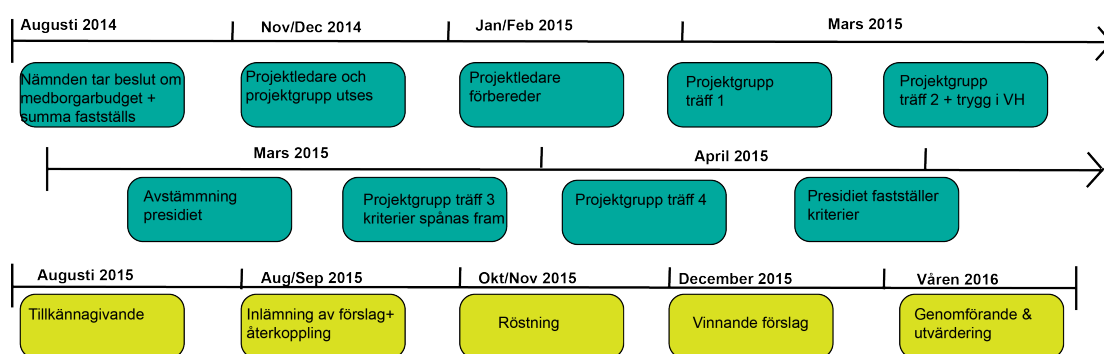


Fig 10: Modifierad redogörelse av medborgarbudgetprocessen i Västra Hisingen framtagen av Olof Borgmalm och Jesper Blomqvist (Tjänsteutlåtande 2014-10-31).

Projektgruppen har under processens gång klargjort att tidslinjen kan reduceras och att en bra och väl genomförd process är det primära framför att vara klara inom tidsramen. Som Goldfrank belyser är tid en viktig faktor i att genomföra en bra medborgarbudget. Det kan då tänkas att projektgruppens val att anpassa tidslinjen kan bli en faktor som påverkar hur medborgarna upplever processen (2012).

Stadsdelsnämnden gav inte några ingående direktiv kring hur processen skulle fortgå eller vilka som skulle ingå i projektgruppen. Det enda som stadsdelsnämnden hänvisar till är avgränsningen till trygghetsåtgärder och att processen ska uppfylla Göteborgs stads mål om att integrera ungdomar i beslutsprocesser.

5.4. 1 Aktörer

Stadsdelsnämnden utsåg stadsdelsförvaltningen i Västra Hisingen till den ansvariga förvaltningen för genomförande av medborgarbudgeten i form av resurser och tid. Som en länk mellan politiken och förvaltningen utses stadsdelsnämndens sekreterare till projektledare. Personal med relevant kompetens från stadsdelsförvaltningen bildar sedan en projektgrupp. I den ingår Ulrika Stöök demokratiutvecklare, Jesper Blomqvist ekonom, Olof Borgmalm projektledare och Agneta Blocksjö Attar som Kommunikatör. Goldfrank belyser att storleken på projektgruppen har betydelse för medborgarbudgetens framgång, en projektgrupp bör inte bestå av för många personer då detta kan skapa konkurrens inom gruppen (2012). Sett till projektgruppen som består av fyra personer kan det tänkas att den faller inom vad Goldfrank definierar som en lagom stor grupp (ibid). Projektgruppen ansvarar för utformningen av medborgarbudgeten och att samverka med aktörer inom området Västra Hisingen. Utöver stadsdelsnämnden, stadsförvaltningen och *Trygg i Västra Hisingen* involverades även Biskopsgårdens medborgarkontor i processen. Nedan redogörs en aktörskarta över de involverade i medborgarbudgeten.

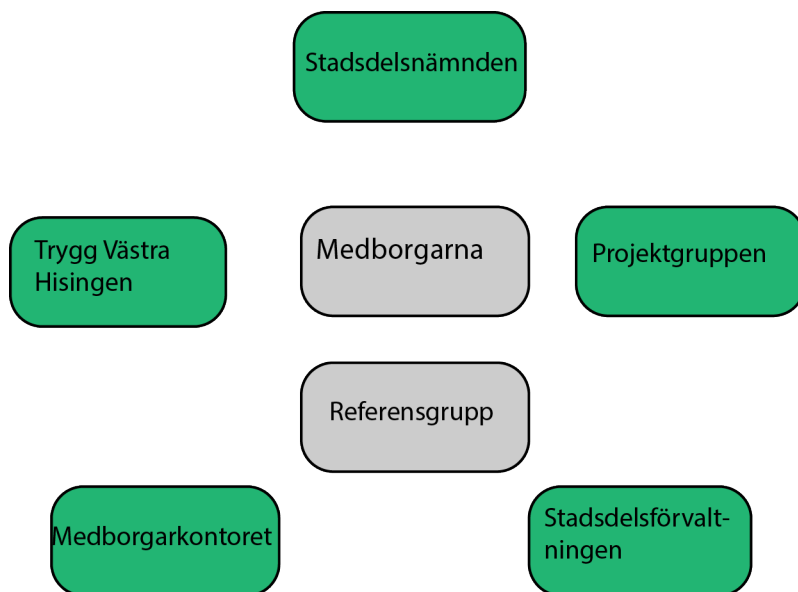


Fig 11: redogör för de olika aktörerna involverade i medborgarbudgetprocessen i Västra Hisingen.

5.4.2 Resultatet av processen

Under arbetet med att utforma upplägget med medborgarbudgeten har processen gått fram och tillbaka. I kommande avsnitt kommer jag redogöra för resultatet av projektgruppens arbete under våren. I efterkommande avsnitt kommer jag sedan redogöra för själva processen.

I utformningen av medborgarbudgeten har projektgruppen tagit fram kriterier, riktlinjer och förutsättningar som ligger till grund för bedömning av inkommande förslag. I arbetet med framtagandet av dessa regler har projektgruppen även varit tvungna att diskutera igenom själva medborgarbudgetprocessen eftersom det ena berör det andra.

Kriterier

- Trygghetsskapande.
- Förslaget ska komma stadsdelens invånare tillgodo.
- Förslaget ska vara tillgängligt för många.

Regler

- Enbart boende i stadsdelen får lämna förslag.
- Förslaget får inte medföra löpande kostnader.
- Alla åldrar är välkomna.

Förutsättningar

- Förslagsställarna får hjälp med att: skriva, räkna, visualisera sitt förslag, coachning.
- Förslagsställare med liknade förslag inbjuds att samarbeta.
- Förslagsställare får hjälp och uppmuntras till att vara delaktiga och genomföra förslaget om motivation finns.
- Förslagsställarna får beskriva ett tänkt genomförande.

Nedan följer en beskrivning av processen vilket lede fram till kriterier, riktlinjer och förutsättningar.

5.5 Jämlikt deltagande

Som nämns ovan finns det en rad faktorer som påverkar utformningen av en medborgarbudget. Det som framförallt gör Västra Hisingen unikt är relationen mellan Biskopsgården och Torslanda, samt att det finns stora utmaningar främst inom Biskopsgården. I relation till det ovanstående kan faktorer som språk, utbildningsnivå och sysselsättning identifieras, vilket även kan kopplas till individens sociala kapital. Sett till det teoretiska ramverket så påverkar alla ovanstående faktorer utformningen av medborgarbudgeten. Baicchis & Ganuza belyser även att dessa faktorer i relation till empowerment och menar att medborgarbudget kan vara ett forum för mötet mellan olika samhällsgrupper (2014).

De ovanstående faktorerna påverkar möjligheten till jämlikt deltagande och är väsentliga för att skapa demokratiska processer (Baicchis & Ganuza 2014). När

projektgruppen träffades den 9 mars tillsammans med *Trygg i Västra Hisingen* diskuterades hur medborgarbudgeten skulle kunna utformas och vilka utmaningar som kunde identifieras. Fokus under samtalet var framför allt ”möjligheten till deltagande”, det togs upp att det finns många former av barriärer som kommer påverka medborgarnas faktiska möjlighet till deltagande (Observation 2015-03-09).

Detta är även något som styrks av Goldfrank & Smiths teorier, både gällande informell och formell struktur på medborgarbudgeten men även hur medborgarbudgeten förmedlas till de boende (2012; 2009). Det menas att alla rent praktiskt har möjlighet att delta men att faktorer som språk, normer, utbildningsnivå och förtroende påverkar den faktiska möjligheten, men att det även har betydelse var det sammankallas till träffar (ibid). Som mötesplats har projektgruppen valt medborgarkontoret, vilket är placerat centralt i Biskopsgården, för att diskutera, fundera och ge möjlighet för frågor om medborgarbudgeten. De steg i processen där detta framförallt kommer bli aktuellt är i kommunikationen utåt och informationsspridningen av medborgarbudgeten, men även i förslagsförfarandet. Det är faktorer som kan bli avgörande för nivån av jämlikt deltagande, men också för resultatet av medborgarbudgeten. De kan tänkas att det krävs olika förhållningsätt i utformningen av processen i Biskopsgården och Torslanda. I teorikapitlet så nämns kommunikation som framgångsfaktor och att frågor rörande kommunikation är enklare att följa i medborgarbudgetprocessen än vad empowerment är (Baicchis & Ganuza 2014). Valet av projektgruppen att anpassa processen till de olika områdenas förutsättningar ökar möjligheterna för jämlikt deltagande och empowerment (ibid). Smith tar upp att reflektionen är en viktig del i att skapa empowerment, men även att möjliggöra reflektion som en grupp ger stora vinster i form av tillit och förtroende vilket påverkar resultatet av medborgarbudgeten (2009). En annan faktor som möjliggörs av reflektion är att se bortom sina egenintressen och istället se till det kollektiva (ibid). Att se till de kollektiva intressena ses som positivt eftersom det i högre grad är kopplat till långsiktiga lösningar och kommer en större andel av de boende tillgodo (Smith 2009).

I framförallt Biskopsgården så är en stor del av medborgarna utlandsfödda och har begränsade möjligheter att ta till sig information som är skriven på svenska, samt att

det finns individer som är analfabeter (Observation 2015-03-09).

Detta kräver att kommunikationen kring medborgarbudgeten omformas till den rådande "kulturella kontexten"(ibid).

Det kom upp många intressanta spår i mötet med *Trygg i Västra Hisingen*. Min reflektion är att projektgruppen i stor utsträckning funderade kring hur man ska involvera de boende. Jag upplevde även att det fanns en genuin vilja hos projektgruppen att göra en så bra medborgarbudget som möjligt. Olof uttryckte att de skulle kunna göra det lätt för sig och bara slänga upp en hemsida, men att det skulle innebära att många i Biskopsgården inte skulle ha möjlighet att delta. Projektgruppen menade då att det inte skulle bli en demokratisk process (Egen reflektion 2015-03-23).

Utifrån stadsdelsnämndens direktiv så ska medborgarbudgeten genomföras inom hela stadsdelsområdet Västra Hisingen, vilket förutsätter en anpassning av processen. Som beskrivs ovan måste den kulturella kontexten förstås för att kunna kommunicera och involvera de boende. I likhet med Smiths teorier kring demokratiska processer är detta en grundförutsättning för ett jämlikt deltagande både inom och emellan områdena (2009). Under projektgruppens tredje träff skapades en mindmap (se figur 12) för hur utformningen av medborgarbudgeten skulle kunna se ut, samt vilka faktorer som kan påverkade processen och utformningen. I relation till jämlikt deltagande är det framförallt tre huvudkategorier som är centrala, vilket är följande:

1. Vem får lämna förslag?
2. Hur lämnas förslag in?
3. Hur nås medborgarna?

Dessa tre frågor var centrala för projektgruppens arbete och låg till grund för utformningen av processen.

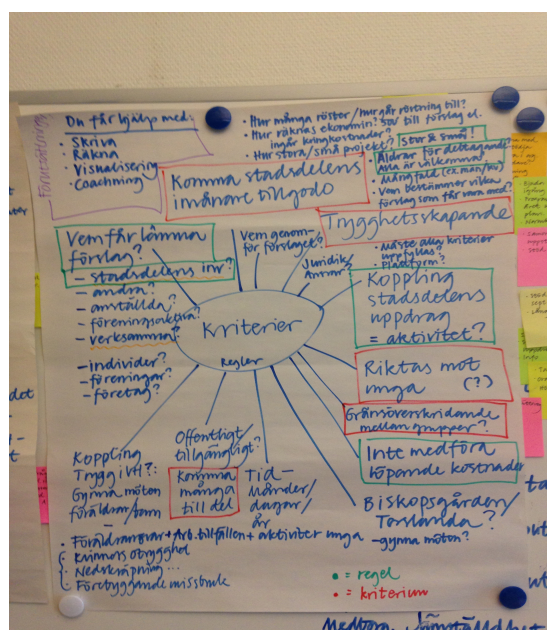


Fig 12: Bilden visar resultatet av en mindmap som genomfördes av projektgruppen (2015-04-23).

5.5.1 Vem får lämna förslag

När vi ser till denna kategori avser den i första hand vem medborgarbudgeten formellt sätt riktar sig till och vem som får lämna in förslag. Det kopplar an till Goldfranks teorier kring formellt och informellt deltagande (2012). En naturlig koppling blir att reflektera kring vilka som har den faktiska möjligheten att delta. Min reflektion är att projektgruppens utgångspunkt var att alla skulle få lämna in förslag. Men vad som menades med ”alla” definierades inte förrän längre in i processen. Det som framförallt diskuterades var huruvida organisationer eller företag skulle få lämna in förslag. Grunden till denna diskussion var utifall en av riktlinjerna skulle vara ”Måste vara verksam i området”.

Idag frågande jag under mötet hur man tänker kring antal förslag och vilka som kommer kunna lämna in förslag. För min del känns det märkligt att en organisation eller företag ska kunna lämna in förslag. Detta eftersom jag själv varit aktiv i föreningslivet under många år och sett att det finns andra kanaler och pengar som man kan söka för projekt. Det känns som själva grunden i medborgarbudgeten försvinner om den inte är individbaserad (Egen reflektion 2015-04-03).

Det fanns delade meningar i projektgruppen, det blev även en diskussion kring vad som menas med ”verksamma i området”. Det finns många personer som arbetar och engagerar sig i området, men som inte bor där själva. Till vilken grad ska de kunna vara delaktiga i medborgarbudgeten? Det fanns argument både för och emot att inkludera alla verksamma i området, men efter avstämning med presidiet beslöts att enbart boende i stadsdelsområdet får lämna förslag.

Vidare förde projektgruppen en diskussion om huruvida detta innebär att företrädare för företag och organisationer som är verksamma i området kan lämna in förslag. En av funderingarna kopplat till diskussionen som framkom var antal förslag. Om medborgarbudgeten syftar till att ta fram ett förslag så kan det finnas fördelar med att organisationer och företag får lämna in förslag då deras förslag sannolik innefattar en högre kostnad. Projektgruppen uttryckte en viss oro över att en enskild persons förslag skulle ha svårt att nå upp till 500 000 kr.

En tanke som uppkommit under mötet är att projektgruppen till viss del verkar stressade över de lösa strukturer som medborgarbudgeten i nuläget har, och att de gärna vill omforma medborgarbudgeten in i de ramar som de redan känner till. En orsak till detta tror jag till stor del beror på tidspress, och som ett resultat av det börjar man inte med att bolla idéer utan vill hitta praktiska lösningar direkt (Egen reflektion 2015-03-09).

Att vissa beslut påskyndas på grund av tidsbrist påverkar i sin tur utformningen av medborgarbudgeten. Ett exempel på detta är att projektgruppen vid flertalet tillfällen nämnt att de hade velat kontakta personer som varit involverade i tidigare medborgarbudgetar för att samla in tips och råd. Detta har dock fallit mellan stolarna på grund av tidsbrist. Utformningen påverkades även att projektgruppen fått lösa riktlinjer från politikerna vilket skapade en osäkerhet kring vilka förväntningar som fanns på processen.

Projektgruppen beslutade att en avgränsning skulle göras i avseende att endast privatpersoner ska få möjlighet att delta i medborgarbudgeten. Huvudargumentet för beslutet låg framförallt i möjlighet till inflytande. Företagare och aktiva i organisationer borde till en högre grad ha möjliga kanaler genom vilka de kan påverka sitt närområde. De har även möjlighet att till exempel söka föreningsbidrag.

Projektgruppen såg dock positivt på att individer gick samman och skrev förslag. Men inte i egenskap av företrädare för organisationer eller företag. Kopplar vi projektgruppens val av avgränsning till Goldfranks teorier kring formell och informell struktur så blir medborgarbudgeten i Västra Hisingen en kombination av de båda (2012). Till skillnad från Goldfrank så har projektgruppen valt att ta delar av den informella strukturen för att upprätthålla en demokratisk process och möjliggöra ett jämlikt deltagande (ibid).

5.5.2 Hur lämnas förslag in och hur nås medborgarna

Projektgruppens inledande tanke kring hur medborgarbudgeten i Västra Hisingen skulle kommuniceras var via E-demokrati. E-demokrati innebär utvecklande av demokratiska lösningar som tar form online. Denna idé fanns eftersom Göteborg stad ligger i uppstart att utveckla ett sådant webbverktyg. Många av de redan genomförda medborgarbudgeterna har genomförts via inlämning av förslag via webbverktyg. Det fanns framförallt två anledningar till att projektgruppen inte valde att inte endast använda sig av E-demokrati:

- För det första stötte de på problem när det blev tydligt att det projekt som var under utveckling inom Göteborg stad inte var avsett att inkludera medborgarbudgeten i Västra Hisingen. Projektledaren uttryckte en förvåning över att de inte kunde använda Västra Hisingen som pilotstadsdel. Till viss del uppfattade projektgruppen att problematiken låg i att medborgarbudgeten endast avser Västra Hisingen och att det bara är stadsdelsförvaltningen som är involverade. Det kan vara en konsekvens av stuprörstänkande som förstärks av att andra förvaltningarna inte är involverade eller informerade kring processen i Västra Hisingen. Kommunikation mellan olika förvaltningar är inget som tas upp i det teoretiska ramverket som en faktor vilket påverkar utformningen av medborgarbudgeten, men i relation till processen i Västra Hisingen kan det ändå anses som faktor vilket påverkar utformningen.
- Den andra anledningen framkom i mötet med *Trygg i Västra Hisingen* då de tydligt uttryckte att de inte trodde på idé att huvudsakligen använda webbverktyg för att kommunicera medborgarbudgeten. Risker med att endast använda sig av elektroniska metoder är att det kommer vara ett fåtal personer som deltar från Biskopsgården, samt att de som bor i Torslanda i högre grad använder sig av till exempel internet. Detta skulle i så fall resultera i ett ojämnt deltagande mellan de olika områdena. Resonemanget ovan stärks av Goldfranks faktorer kring deltagande och att valet av metod för kontakt och informationsspridning har betydelse, samt vikten av att reflektera kring ”för vem” och ”varför” metoden ska användas (2012).

En annan viktig faktor är språk, då en stor andel personer i Biskopsgården inte kan tillgodogöra sig information på svenska. Ullrika Stöök i projektgruppen berättade att inför riksdagsvalet 2014 hade det genomförts ett skolval där man hade tio representanter från Biskopsgården respektive tio från Torslanda. Resultatet blev att åtta av de tio som blev framröstade var från Torslanda. Det berodde delvis på att det var ett större antal personer från Torslanda som röstade och därav vann de kandidaterna.

Kopplat till medborgarbudgeten så finner boende i Torslanda det mer naturligt att delta i demokratiska processer, eller iallafall på så sätt som det är utformade idag.

Det ena är vanan, hur man formulerar sig, hur man för sig, vad man ska trycka på och vana att kunna läsa kritiskt. Vilket ger mod att ifrågasätta tjänstemän. Det tror jag är en viktig faktor. Sen andra saker, att det tyvärr som jag ser det, finns en ganska klassbunden skillnad i förväntningar på vad man kan förvänta sig av samhället. Är man mer van gör man vissa ansträngningar för att förbättra saker eller påverka saker i närområdet så brukar det ge frukt (Intervju: Patrik Helgeson 2015-04-04).

Som Patrik Helgeson uttrycker det kan detta bero på att de boende i Torslanda generellt har högre social kapital än de boende i Biskopsgården. Grupper med högt socialt kapital är mer benägna till att vara delaktiga i demokratiska processer och de känner en högre grad av förtroende och tilltro till lokal politiker och tjänstemän (Smith 2009). Jämlikt deltagande kan enligt Smith mätas via representation från de olika samhällsgrupperna. En viktig faktor för utformningen av medborgarbudgeten blir därför att identifiera metoder för deltagande för att tillgodose en hög representation hos olika samhällsgrupper (ibid).

Inom projektgruppen finns det en medvetenhet kring detta och de vill absolut inte hamna i samma situation med medborgarbudgeten som med skolvalet.

Projektgruppen uttryckte att de behöver utforma nya vägar och metoder som är anpassade efter den ”kulturella kontexten” (Observation 2015-03-09).

För att inte upprepa ett liknande förfarande som i skolvalet så har jag kunnat identifiera tre olika strategier vilket projektgruppen utvecklade för att möjliggöra

jämlikt deltagande. Strategierna är följande: *referensgrupper*, *demokratiambassadörer*, *hjälpfunktion*.

Referensgrupper:

Utifrån *Trygg i Västra Hisingen* trygghetsundersökning har det getts möjlighet för de boende i Västra Hisingen att engagera sig i frågor kring trygghet. Tre referensgrupper har startats, med utgångspunkt att fortsätta föra en diskussion kring resultatet av undersökningen, men även reflektera kring vilka lösningar de ser på problemen.

Referensgrupperna är sammansatta av personer som frivilligt deltar i att arbeta fram lösningar kring trygghetsfrågor i framförallt för Biskopsgården.

Det fanns en tanke från projektgruppen att dessa grupper skulle kunna fungera som referensgrupper gentemot utformningen av medborgarbudgeten. Denna idé framkom under mötet med *Trygg i Västra Hisingen* och eftersom de två projekten båda arbetar med trygghetsfrågor så menar projektgruppen att det vore det synd om de inte integrerades med varandra. Risker med detta är att det skapar förvirring för de boende med två liknade pågående projekt.

Referensgruppens funktion skulle kunna vara att kolla på de framtagna kriterierna för medborgarbudgeten och komma med förslag på ändringar. Det var tydligt att de skulle ha en reell makt att omforma kriterierna. Men även som ett test för att se vad de hade för tankar kring vad för förslag som skulle kunna skapas utifrån kriterierna. En annan fundering som kom upp var huruvida referensgruppen skulle lämna in förslag. Eftersom de redan arbetar med att ta fram lösningar, vilket skulle bidra till trygghetsåtgärder, vore det dubbelarbete om dessa förslag inte ingår i medborgarbudgeten. Det kan även ses som en fortsättning på projektet *Trygg i Västra Hisingen* eftersom referensgrupperna med stor sannolikhet inte kommer hinna utarbeta konkreta åtgärder inom projektets tidsram.

Demokratiambassadörer:

Inför valet 2014 startade ett projekt där personer i Biskopsgården blev anställda som demokratiambassadörer. Personerna som blev utvalda fick en utbildning inom det demokratiska systemet. Demokratiambassadörernas funktion var att prata, diskutera och svara på frågor från de boende i Västra Hisingen kring vikten att delta i

riksdagsvalet. Förhoppningen var att det skulle bidra till ett högre valdeltagande. Stadsdelsförvaltningen valde att anlita boende i området på grund av att de har bättre kontaktyta med personer som bor i området. Denna metod är även tänkt att användas för medborgarbudgeten för att skapa delaktighet och kännedom kring processen. Demokratiambassadörerna kan även inneha en nätverkande roll vilket sammankopplar olika individer med liknande intressen av förslag.

Hjälpfunktion:

En viktig del som *Trygg i Västra Hisingen* belyser är hur förslagen konkret ska lämnas in. Muntligt, skriftligt eller i annan form. Projektgruppens grundtanke var att de skulle ske över internet i skriftlig form. Denna tanke reviderades ganska fort eftersom de fick kunskap om att detta inte skulle ge de resultat som de hoppas på. Det som projektgruppen landade i var att mötesformen framförallt skulle vara fysisk och att det ska finnas hjälp att bistå med till de som behöver diskutera och skriva ned förslag tillsammans med en tjänsteperson.

Denna hjälp kommer framförallt bestå av coachning, skriva, räkna och visualisera förslagen. Genom att boende i området kan få hjälp att skriva ner sina idéer på papper och skapa ett förslag som kan presenteras för de andra boende i området så minskar trösklarna för att kunna delta. Om deltagarna får möjlighet att, tillsammans med en tjänsteman, räkna ut hur mycket deras förslag skulle kosta ger detta även en inblick i kostnadsbilden för olika projekt, samt möjliggör för möten mellan beslutsfattare och de boende. Kopplas detta till Baicchis & Ganuza teorier kring socialt kapital kan detta ses som en viktig del i att skapa förtroende och tillit till beslutsfattare (2014). Ulrika uttryckte det som en chans att ”skapa positiva erfarenheter av tjänstemän och politiker” under ett av mötena med projektgruppen (Observation 2015-04-23). Projektgruppen diskuterade även att målsättningen är att det ska vara en bred mångfald hos deltagarna, men att de är medvetna om att alla grupper inom området inte kommer delta. Och det kanske får vara så första gången en medborgarbudget genomförs.

5.6 Inflytande

Som nämns i det teoretiska ramverket så är inflytande och maktfördelning från tjänsteperson och politiker till medborgarna en grundförutsättning för att åstadkomma ett jämlikt deltagande (Smith 2009). Till skillnad från de medborgarbudgetar i Brasilien som framförallt uppkommit ur ett bottom-up perspektiv så genomförs medborgarbudgetar i Sverige och i Västra Hisingen ur ett top-down perspektiv (Adolfsson et al 2012). I Västra Hisingen så har medborgarna haft liten möjlighet att påverka valet av inriktning på medborgarbudgeten, eller om processen skulle ske över huvud taget. Det är även fallet i de pilotprojekten som intervjupersonerna varit involverade inom. Patrik Helgeson, vice ordförande i stadsdelsnämnden i Västra Hisingen, beskriver att idén eller inspirationen till att genomföra en medborgarbudget i Västra Hisingen var en kombination av olika saker:

Vet inte om man använde medborgarbudget då som begrepp, men det var ju det handlade om och sen användes iallafall det begreppet i nya nämnden. Jag minns det som att det kom upp mer i samband med kultur och värderingar projektet som vi hade med SKL under en tvåårsperiod. Det känns som att det varit ganska många turer där man också kunnat diskutera vad medborgarinflytande ska handla om, vilka områden och vad och hur det ska fungera. Det var nog en kombination av det. Både att det kom från politiskt håll och som förslag från tjänstemän utifrån (Intervju: Patrik Helgeson 2015-04-04).

Vidare beskriver Patrik Helgeson att det var politisk enighet kring att genomföra ett pilotprojekt med medborgarbudget. Det fanns betänkligheter kring att processen skulle upplevas chimär, men han beskriver vidare att ”vi upplevde det ändå som att summan och upplägget var ett bra sätt för att komma igång” (Intervju: Patrik Helgeson 2015-04-04). Ser vi till ett av Goldfrank's kriterier där politisk enighet är en viktig framgångsfaktor för en lyckad medborgarbudget, så är det uppnått i fallet med Västra Hisingen, där alla partier genomgående vill arbeta med medborgarbudget och värdesätter att medborgarna får mer inflytande i beslutprocesser (2012). Politisk enighet är en bra grund och den enda möjligheten enligt Dalton att utveckla det demokratiska systemet och på så vis minska glappet mellan beslutfattare och

medborgare (2004). Det framgick även i intervjun med Karin Holmlund (projektledare Upplands Väsby), att utformningen av medborgarbudgeten anpassades så den inte skulle behandla några kontroversiella politiska frågor. Under intervjun med Birgitta Simonsson ställdes frågan om hon ansåg att det fanns några områden där medborgarbudget inte skulle passa på grund av politiska känsliga ämnen.

Inte direkt, nä det tycker jag inte. Om jag skulle fundera lite så kanske det skulle dyka upp något, men inte spontant (Intervju: Birgitta Simonsson 2015-04-27).

Om en fråga är politiskt känslig eller ej beror på det politiska klimatet. Sett till Västra Hisingen så är det i dagsläget ett gott klimat. Det finns en möjlighet att medborgare i framtiden kommer ha större inflytande och krav på processen om medborgarbudget som metod fortsätter att utvecklas och användas. När kraven och förväntningarna ökar från medborgarna så är det också mer sannolikt att de kräver ansvar från politiker, vilket kan bidra till att politiker vill undvika känsliga frågor (Baicchis & Ganuza 2014; Henecke & Khan 2002). Som Goldfrank tar upp är politisk enighet en viktig faktor för en lyckad medborgarbudget, med ett tillägg kring ”val av fråga” som är en betydande faktor för medborgarbudgetens resultat (2012).

Stadsdelsnämndens långsiktiga visionära mål med medborgarbudgeten är att öka engagemang, delaktighet, inflytande, förtroende, och tillit. Det är faktorer som Baicchis & Ganuza även tar upp i förhållande till empowerment och som framförallt kan ses som långsiktiga effekter av medborgarbudget (2014).

Det mer kortsiktiga och mätbara målet för processen är en ”bred delaktighet med mångfald” (Smith 2009; Egen anteckning från möte med projektgruppen 2015-04-23).

Processen med förarbetet av medborgarbudgeten i Västra Hisingen har genomgått olika faser kopplat till medborgarnas inflytande, vilket går att dela upp i sex steg.

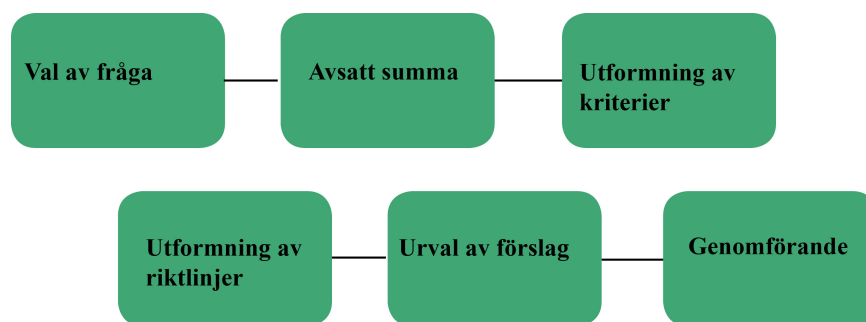


Fig 13: Bilden visualiserar de sex olika stegen vilket har identifierats i relation till medborgarinflytande i medborgarbudgetprocessen

Nedan följer en utförlig redogörelse av de sex olika stegen.

5.6.1 Inflytande i processen

Val av fråga: I Västra Hisingen har stadsdelsnämnden beslutat att genomföra en medborgarbudget med utgångspunkt i trygghetsåtgärder. Grunden till genomförandet av medborgarbudgeten beskrivs i Tjänsteutlåtande 2014-10-31:

Medborgarnas kanaler till tjänstemän och politiker, samt deras möjligheter till att direkt påverka politiken måste också utvecklas vidare för att skapa tilltro och trygghet (Tjänsteutlåtande 2014-10-31 sida 1).

Valet att medborgarbudgeten skulle fokusera på trygghetsåtgärder beskrivs av Simonsson som ”något konkret, vilket har kommit fram via medborgardialoger som en fråga vilket många tycker är viktigt” (2015-04-27). Medborgarna har inte möjlighet att utforma valet av fokus på medborgarbudgeten. I relation till Smiths teorier kring demokratiska innovationer blir detta problematiskt då medborgarna har begränsade möjligheter till påverkan och av detta blir resultatet ett top-down perspektiv. Sett till de svenska exemplen på medborgarbudget har det i alla fall sett ut på liknande sätt, politikerna har i stor utsträckning del i beslutprocessen, i högre grad än medborgarna. Det kan tänkas att detta är fallet på grund av den svenska kontexten, men även att medborgarbudget är ett relativt nytt koncept i Sverige. Ser vi till

medborgarbudget ur ett mer internationellt perspektiv så har medborgare i högre grad fått vara delaktiga. Anledningen ligger främst i att initiativet till medborgarbudget har skett från ett bottom-up perspektiv. I de delar av världen som medborgarbudget är väl etablerat skiljer sig deras politiska system kraftigt från Sverige, men även att de i högre grad har erfarenhet av missnöje med sina beslutsfattare. I Sverige har medborgarna i hög grad tilltro till beslutsfattare sett i relation till andra länder, men det senaste årtiondet finns det indikationer på att detta förtroende minskar. Det fortsatt relativa höga förtroende möjliggör för ett mer top-down perspektiv, där politiker har den absoluta makten (Adolfsson et al 2012). Beroende på om en process är top-down eller bottom-up påverkar detta utformningen av en medborgarbudget, som Goldfrank belyser ska dessa två helst synkronisera vilket då utgör en framgångsfaktor (2012).

Under intervjun med Patrik Helgeson kom frågan upp kring om det kan tänkas att medborgarna själva tar fram fokus för medborgarbudgeten. Fråga är relevant eftersom denna metod används i många andra länder, framförallt i Brasilien. Patrik Helgesons reflektion är att politiker, genom att lyssna in medborgarna och anpassa valet av tema för medborgarbudgeten, har mer mandat att sätta ramarna. Detta vidareutvecklar han på följande vis:

Jag tror nästan mandatet är starkare om det kommer från politiskt håll, ett tecken på att man märker av vad folk engagerar sig i. Om en grupp inom stadsdelen skulle välja tema finns det en risk att det inte är representativt för hela stadsdelen (Intervju: Patrik Helgeson 2015-04-04).

Vidare förklarar Patrik Helgeson att förhållandet mellan Torslanda och Biskopsgården är en av anledningarna till varför det kan vara en bättre lösning att politikerna bestämmer fokusområden för medborgarbudgeten men att det är viktigt att hålla dem breda så att alla i stadsdelsområdet kan känna sig berörda (Intervju: Patrik Helgeson 2015-04-04). I intervjun med Birgitta Simonsson instämmer hon med Helgeson i dagsläget men ser att ”det kan vara möjligt längre fram när man har mer vana att jobba med detta” (Intervju: Birgitta Simonsson 2015-04-27).

I det teoretiska ramverket ses medborgarnas inflytande i hela processen som en nyckelfaktor för resultatet av en medborgarbudget, det framhävs även att

medborgarna bör vara inkluderade i valet av fråga (Goldfrank 2012; Smith 2009). Sett till processen i Västra Hisingen är detta inte fallet, orsaken kan bland annat vara att i en svensk kontext finns inte vanan att ge medborgare den sortens inflytande, men på grund av att det är första gången processen genomförs i Västra Hisingen. Val av fråga och till vilken grad medborgarna inkluderas är en faktor som påverkar utformningen av medborgarbudgeten.

Avsatt summa: Den avsatta summan för medborgarbudgeten är 500 000 kr och nivån på beloppet beslutades av stadsdelsnämnden. Sett till stadsdelens totala budget, vilket uppgår till 2 miljarder är 500 000 kr en relativt låg summa. Stadsdelsnämnden har dock varit tydlig med att det bör genomföras en pilotomgång som ska utvärderas och om de finner att en fortsättning är lämplig kan summan utökas. Birgitta Simonsson uttrycker sig på följande vis angående stadsdelsnämndens val av summa:

Vi kollade på omvärlden, de andra medborgarbudgeterna i Sverige ligger alla runt 500 000 kr. Samtidigt är det ju så när man gör ett test [...] det är väl en bra början. Personligen kan jag absolut tänka att summan ska höjas i framtiden (Intervju: Birgitta Simonsson 2015-04-27)

Som framkommer av citatet ovan så ser stadsdelsnämnden medborgarbudgetprocessen som en testomgång vilket kommer utvärderas och förbättras på de punkter som anses lämpligt. Det har dock funnits en otydlighet under processens gång kring om de 500 000 kr avser att inkludera kostnader som medborgarbudgeten medför, till exempel marknadsföring. Under utfrågning av presidiet den 14 april framgick att detta inte var syftet. Presidiet ämnar avsätta 500 000 kr för förberedelser av processen där kostnader som marknadsföring inkluderas men även eventuellt webbverktyg. Sedan kommer presidiet avsätta 500 000 kr till för själva genomförandet, vilket är summan som medborgarnas förslag kommer finansieras via. Medborgarna har inte inkluderats i processen för att fastställa summan som medborgarbudgeten har att röra sig med. Utvärderingar från tidigare medborgarbudgetar visar att summans storlek inte har någon större betydelse för

medborgarnas uppfattning av processen (Goldfrank 2012). Medborgarna upplever till högre grad att själva inkluderingen i beslutsprocessen är det som värdesätts, men självfallen är inte storleken på budgeten betydelselös (ibid).

Förvirringen kring vilken summa som varit aktuellt har påverkat projektgruppen på så vis att man förhållit sig lite avvaktande i processen. Man har inte kunnat fatta beslut kring hur kommunikationen med medborgarna ska se ut eftersom man inte vetat vilka ekonomiska resurser som skulle finnas tillhands förrän relativt långt in i processen.

Faktorer som påverkar medborgarbudgeten kopplat till ekonomi är tydliga ekonomiska ramar i ett tidigt skede i processen, men även vilket inflytande medborgarna ska ges i förhållande till storlek på summan.

Utformning av kriterier och riktlinjer:

Som ett av de första stegen i utformningen fick projektgruppen i uppdrag att ta fram urvalskriterier för medborgarbudgeten som de inlämnade förslagen skulle ställas emot. I denna del av processen var det främst projektgruppen som hade möjlighet att utforma kriterierna, men i diskussion med *Trygg i Västra Hisingen* beslöts att referensgrupperna skulle involveras (se sida 61). Under mötena framkom det att projektgruppen ser stora vinster i att involvera de boende i processen till så hög grad som möjligt (Observation 2015-03-23).

Urval av förslag:

När medborgarbudgeten marknadsförs i Västra Hisingen så är förhoppningen att medborgarna kommer lämna in förslag på förändringar. I projektgruppen har man diskuterat i vilken grad medborgarna ska vara involverade i urvalet av förslagen som sedan ska gå till röstning. Diskussion har även inkluderat frågor som rört vilken möjlighet projektgruppen eller stadsdelsförvaltningen har att involvera medborgarna. De frågetecken som har funnits har främst berört vilka tjänstepersoner som kommer kunna avsätta resurser i form av tid för att delta i processen och det i sin tur påverkar medborgarnas möjlighet att vara involverade i processen. Sett till det teoretiska ramverket är detta faktorer som inte tagits upp men som identifierats som betydande för utformningen av medborgarbudgeten.

I första hand är det kriterierna som ligger till grund för urvalet och eftersom de är

öppet ställda så finner projektgruppen att det inte bör vara några problem med att låta största delen av förslagen gå igenom urvalet. Projektgruppen ser även att den hjälp som ska tillhandahållas av stadsdelsförvaltningen till förslagsställarna i form av att skriva och visualiserar förslagen, kan inkludera stöd i att anpassa förslagen efter kriterierna. Det uttalade målet är att alla som lämnar in förslag ska uppnå kriterierna. Det har inte införts någon maxgräns på hur många förslag som får lämnas in. Det har dock funnits lösa diskussioner kring hur förvaltningen skulle hantera ett högt antal förslag. Sett till andra genomförda medborgarbudgetar i Sverige så har urvalsprocessen sett olika ut. I Uddevalla har medborgarna inte alls fått vara med och de har även tagit bort röstningen. Detta innebär att tjänstemännen och politikerna sköter urvalet och röstar fram det vinnande förslaget. Ser vi istället till Upplands Väsby så har de haft ett ungdomsråd som skött hela processen. De hanterade allt från att hjälpa förslagsställarna till att genomföra urvalet. Till skillnad från medborgarbudgeten i Uddevalla så genomfördes en röstning kring de framtagna förslagen.

Genomförande: Processen i Västra Hisingen skiljer sig från de föregående processerna i Sverige då de valt att förslagsställarna i den mån det går ska genomföra sina egna förslag. Projektgruppen ser positiva fördelar med att medborgarna i så hög grad som möjligt är involverade i processen.

I utformandet av processen så var det inte förrän ganska långt in i processen som frågan kom upp kring vem som skulle genomföra förslaget. Grundtanken var att det var stadsdelsförvaltningens uppgift, men denna idé omarbetades ganska snabbt. En av anledningarna till detta kan vara att det är snäva ekonomiska ramar för projektet och att involvera fler personer kräver resurser. Dessutom kan det finnas vinster i att involvera medborgarna i genomförandet i form av delaktighet, kunskap och erfarenhet.

5.6 Sammanfattning

Resultatet ovan redogör för hur projektgruppen vid ett flertal tillfällen behövt omvärdera sina beslut kring hur medborgarbudgeten ska utformats. I möten med framförallt *Trygg i Västra Hisingen* skapades en förståelse kring komplexiteten som finns med att driva en medborgarbudget över hela stadsdelsområdet. Bland annat hur faktorer som socialt kapital får stor betydelse för möjligheten till jämlikt deltagande. Det har även funnits ambitioner inom projektgruppen som inte gått att uppfylla. Ett exempel på detta är att medborgarna inte har involverats i den grad som projektgruppen hade önskat, vilket delvis beror på aspekter som tid och resurser samt ovana att arbeta med den här formen av deltagandeprocesser. Ingen i projektgruppen har arbetat med utformningen av medborgarbudgeten på heltid. Det som även framkommit ur resultatet är att otydlighet från stadsdelsnämnden har till viss del bromsat projektgruppen i deras arbete då de inte känt till vilket mandat de har att till exempel beställa webbverktyg.

I det teoretiska ramverket som presenteras i kapitel 2 har det redogjorts för en rad faktorer som påverkar utformningen av en medborgarbudget. I förhållande till medborgarbudgeten i Västra Hisingen har största delen av faktorerna kunnat identifieras i resultatet, men det har även identifierats faktorer som inte ingår i det teoretiska ramverket. Ett exempel på detta är betydelsen av tydliga riktlinjer från politiker kring vilka förväntningar som finns på processen, men även att det vid ett tidigt skeende bör fattas beslut kring de ekonomiska resurserna.

Nedan följer en sammanställning av de faktorer som påverkat utformningen av medborgarbudgeten i Västra Hisingen i förhållande till den tematiska uppdelningen samt till vilken grad medborgarna blivit involverade. Rutorna markerade med orange färg är faktorer som identifierats vilket ligger utanför det teoretiska ramverket.

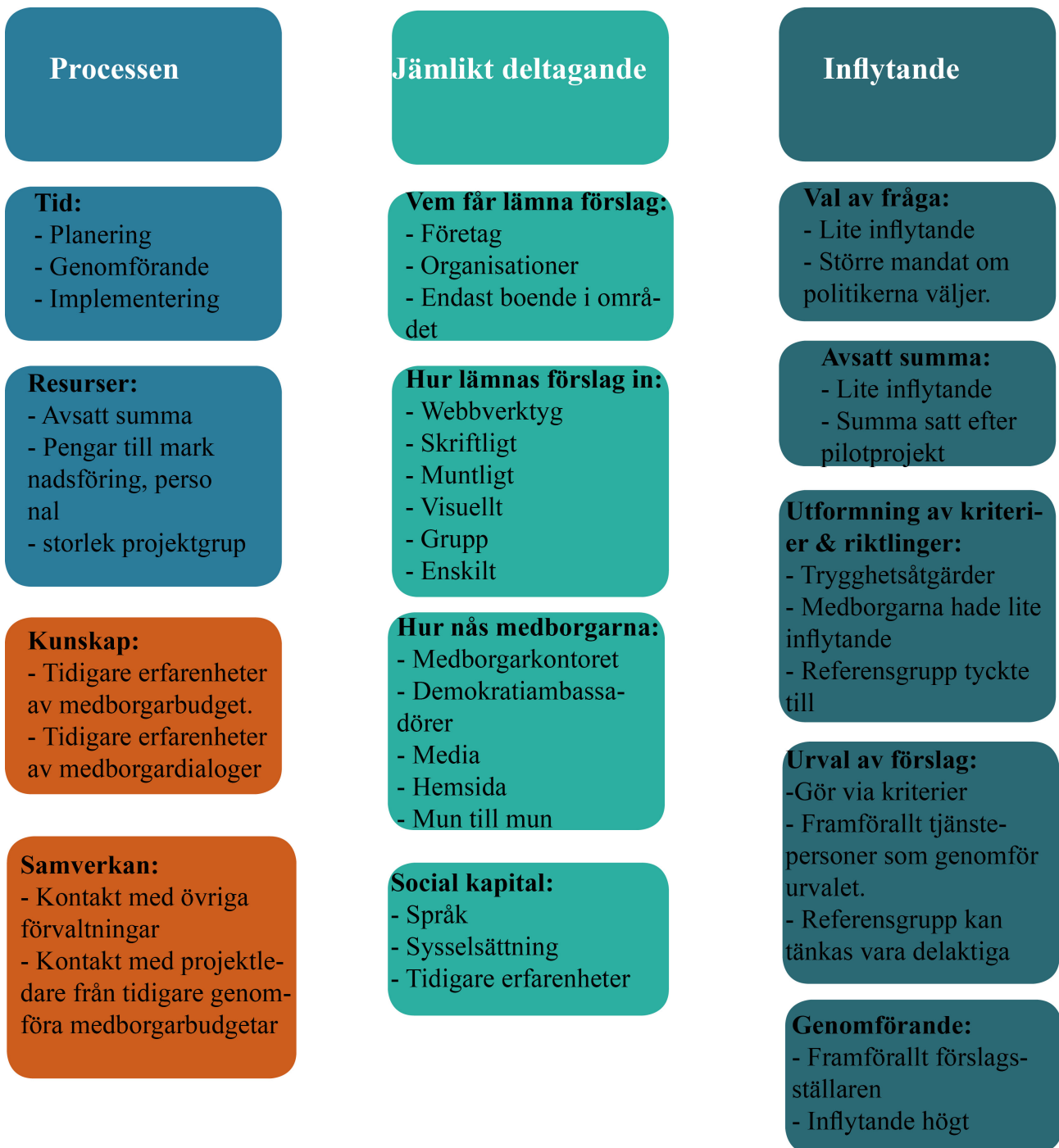


Fig 14: Redogör för vilka faktorer som identifierats utifrån det teoretiska ramverket som påverkar medborgarbudgetens process. Det har även identifierats faktorer som ligger utanför ramverket, vilket presenteras ovan.

6. Diskussion

Att utgå från medborgarbudget som designprocess, kompletterade processen i Västra Hisingen, där det genomgående varit omvärdering av information och omformning av processen. Designprocessen är tillåtande för ny information och vi kan se att medborgarbudget är en bra metod eftersom processen ständigt omvärderas. En flexibel process blir mer tillgänglig och på så vis kan den tillgodoses av många fler (Goldfrank 2012). Det som hade kompletterat designprocessen ytterligare hade varit om medborgarna i ett tidigare skeende kommit in och varit med i utformandet av processen. Det handlar i mångt och mycket om beslutfattares syn på medborgarna och hur de tycks kunna bidra till samhällsprocesser. Medborgarbudget har potential att skapa större utrymme för medborgarna och reell makt i beslutprocesser, men detta hänger på till vilken grad beslutsfattarna är villiga att ta sig upp i delaktighetstegen (Smith 2009; Arnstein 1969). Medborgarbudget kan ses som en metod som har som syfte att ge inflytande till medborgarna, men även som en institutionell innovation där kommuner och myndigheter utvecklar sin verksamhet (Smith 2009). Att den offentliga verksamheten utvecklas är viktigt för demokratin och att medborgarna får en större roll i beslutsprocesser är en förutsättning för att hantera de samhällsutmaningar som Sverige står inför.

Den växelverkan mellan tanke och handling som Petersson skriver om beskriver hur svårt och komplext det är att vara politiker eller planerare idag (2009). De ska väga företags, kommuners, organisationers och medborgares intressen emot varandra och hitta en gyllene medelväg kan tyckas vara omöjligt. I Västra Hisingen har vi sett hur det finns slitningar mellan olika samhällsgrupper och hur ökad misstro gentemot beslutsfattare leder till ett ökat utanförskap. Detta är fallet i många kommuner runtom i Sverige där arbetslösheten ökar och där det råder hög segregation. Även detta bidrar till att skapa klyftor emellan olika samhällsgrupper och en ökad misstänksamhet gentemot ”dom” andra. Detta gör det svårt för våra beslutsfattare att väga intressen emot varandra när de allt mer glider isär. I stadsdelsområden som Västra Hisingen där otrygghet och gängkriminalitet är kända utmaningar för de boende i området och där det även finns slitningar mellan olika socioekonomiska grupper som ska dela och

fördela samma resurser så kan medborgarbudget vara en metod för att skapa möten. En av anledningarna att stadsdelsnämnden i Västra Hisingen vågar utveckla det demokratiska systemet och genomföra en medborgarbudget ligger i att det finns stora utmaningar i området. Jag drar slutsatsen att detta till viss del beror på att politiker inser att de inte kan hantera eller lösa utmaningarna själva och därför måste medborgare, företagare och organisationer involveras.

Ett sätt att utöka den demokratiska modellen kan vara att använda sig av metoder som ger möjlighet till reell makt. I denna studie undersöks medborgarbudget som en modell för att utöka det demokratiska systemet. Studien har tagit utgångspunkt i en medborgarbudgetprocess i Västra Hisingen och har utifrån demokratiska modeller sett till i vilken grad medborgarna involveras och vilka långsiktiga effekter det kan resultera i. Studien har tagit utgångspunkt i följande frågor:

- Vad påverkar utformningen medborgarbudget i Västra Hisingen?
- Till vilken grad involveras medborgarna?

Kapitel 5 avser att presentera resultatet och till stor del svara på studiens frågeställningar. I kapitel 6 förs en diskussion kring vad som kan ha påverkat studiens resultat, både i form av studiens teoretiska grund, men även förutsättningarna som funnits för projektgruppen. Som tidigare redogjorts i kapitel 5 så har en tematisk uppdelning gjorts där följande presenteras **Processen, Jämlikt deltagande** och **Inflytande**.

Nedan redovisas en sammanställning av framgångsfaktorer som presenteras i teorikapitlet som har sammankopplats med de aktuella förhållandena som funnits under processen i Västra Hisingen. De två nedersta raderna är faktorer som inte identifieras inom det teoretiska ramverket därav har dessa märkts upp med annan färg än övriga faktorer.

Tabell 2: Visar hur de teoretiska ramverken kopplas samman till resultatet från medborgarbudgeten i Västra Hisingen

Faktorer från teorin	Förhållanden i Västra Hisingen
Politisk enighet	Ja: Det har i stadsdelsnämnden i Västra Hisingen funnits en klar enighet kring att genomföra medborgarbudgeten. Men kanske inte en tydlig bild kring vad processen ska innebära.
Top-down eller Bottom-up	Top-down: Beslutet att genomföra en medborgarbudget kom framförallt från stadsdelsnämnden och medborgarna hade liten grad inflytande.
Säkerställa att förslag verkställs	Ja: Det/de förslag som vinner kommer med all sannolikhet verkställas. Det finns en stor medvetenhet både hos projektgruppen och stadsdelsnämnden att detta är grunden inom medborgarbudget.
Tid	Tiden har påverkat framförallt projektgruppen i dess planeringsförfarande. Det har funnits många oklarheter kring förväntningar från stadsdelsnämnden och ekonomiska resurser, vilket gjort att vissa beslut påskyndats.
Involvering av lokala organisationer	Nej: Projektgruppen beslöt att organisationer inte fick delta i medborgarbudgeten och därför diskuterades inte vidare hur de skulle kunna vara delaktiga på annat sätt.
Lagar och regler	Det som framförallt varit aktuellt gällande lagar och regler är frågan om offentlig upphandling. Under studiens ram hann det inte framkomma några tydliga riktlinjer.
Deltagande online eller fysiskt	Det kommer köra båda. I Biskopsgården kommer processen bestå av mer fysiska

	träffar än i Torslanda.
Transparens	Ja: Allt kommer publiceras på hemsidan och referensgrupper har bjudits in under utformningen.
Ge möjlighet till reflektion	De som bor i Biskopsgården kommer till högre grad ha möjlighet till reflektion eftersom de kommer kunna delta i fysiska möten.
Jämlikt deltagande	Projektgruppen har anpassat processen på så vis att det till den grad det går skapar jämlikt deltagande.
Inflytande	Medborgarna har getts inflytande i processen men i relation till andra exempel i världen så finns det mycket som kan utvecklas.
Processen är öppen för alla	Detta har inte diskuterats av projektgruppen.
Processen flexibilitet	Ja. Processen i Västra Hisingen har varit flexibel och öppen för ny information och kunskap.
Samverkan inom organisationen (egen)	Som framgår av resultatet är det viktigt att övriga förvaltningar vilket eventuellt kommer bli berörda av medborgarbudgeten är informerade och involverade i processen.
Politisk delaktighet (egen)	Politikerna i stadsdelsnämnden i Västra Hisingen har till liten grad varit involverade i processen.

Det har genom studien blivit tydligt hur vikten av tid och resurser är något som påverkar möjligheterna för att implementera en medborgarbudget. Detta är även någon som Goldfrank tar upp som framgångsfaktorer för en medborgarbudgetprocess. Med tid och resurser menas att man under processen bör undvika att lida av tidsbrist då detta oftast leder till ogenomtänkta beslut (2012). Nedan presenteras de framgångsfaktorer som tagits upp i teorin och sätts i relation till den lokala kontexten i Västra Hisingen.

Som vi kan se ovan i tabell 2 är det många av framgångsfaktorerna som uppfylls i processen i Västra Hisingen. Vissa är mer framträdande än andra.

1: Det som jag ser som den största bristen i processen är att lokala organisationer inte involverats i processen. En bredare fördelning av ägarskapet anser jag hade ökat chanserna för spridning och på så vis resulterat i en bredare representation från de olika grupperna.

2: Medborgarna har i mindre grad involverats i processen, i jämförelse med vad som kan ses i internationella exempel. Orsaken till detta anser jag framförallt ligger i att det är första gången som en medborgarbudget genomförs i Västra Hisingen (Göteborg) och att det har funnits oklarheter inom projektgruppen som till stor del beror på politisk otydlighet.

3: Jag har uppfattat det som att stadsdelsnämnden inte problematiserat medborgarbudgetprocessen och därav inte gett rätt förutsättningar till projektgruppen. Exempel på detta kan vara att stadsdelsnämnden har tänkt att medborgarbudgeten ska genomföras över förvaltningarna, men att denna information först framkom i slutet av planeringsprocessen.

4: Samverkan inom den kommunala organisationen är något som inte tagits upp av det teoretiska ramverket, men något som jag anser är av stor betydelse för en lyckad medborgarbudget. I Västra Hisingens process har det funnits funderingar kring vilket mandat stadsdelsförvaltningen har och hur det påverkar utformningen av medborgarbudgeten. Jag menar att man hade tjänat på att tidigare i processen inleda samarbeten med övriga förvaltningar. Ett förslag hade varit att dessa även inkluderades i projektgruppen eller var delaktiga i kontinuerliga avstämningar.

Medborgarbudget anser jag har stor potential att utvecklas till en modell vilket stärker det demokratiska systemet genom att involvera medborgarna som medskapare av sin stad. Styrkan i modellen ligger i att genom att ge reell makt och inflytande skapar man ägarskap, en stolthet både i form av att man som individ har lagt ett förslag, men även att har varit med i att forma sitt närområde. I relation till medborgarbudgetar som genomförts utanför Europa så är skillnaden ganska stor i förhållande till processen i Västra Hisingen.

Det finns ett annat politiskt klimat i Sverige som hindrar bottom-up i den grad teorier kring medborgarbudget påvisar. Detta ser jag som en av nackdelarna med medborgarbudget i en svensk kontext, det går inte i dagsläget att frångå ett top-down perspektiv då politiker i slutändan sitter på den reella makten. Även när en medborgarbudget genomförs så finns det egentligen inget som säger att politikerna måste genomföra medborgarnas förslag.

För att återkoppla till att organisationer kan vara en viktig del så har vi i Sverige stora nationella, ideella organisationer som kan vara en del i att skapa maktförskjutning. Jag tänker bland annat på organisationer som Jägarförbundet, Naturskyddsföreningen, Studieförbundet, Forum Syd och Rädda Barnen. Dessa föreningar har tillsammans ett medlemsantal på ca 1 miljon människor runtom i Sverige.

Kärnan i denna studie är att hitta former för att öka medborgares inflytande i beslutsprocesser och hur medborgarbudget kan vara en metod för detta. För att medborgarbudget ska nå sin fulla potential anser jag att fler intressenter bör släppas in i planeringsförfarandet och anpassa processen till den lokala kontexten. Som framkommit av studien anser många som bor i Västra Hisingen att politiker och tjänstepersoner inte har befogenhet att ta beslut som rör deras vardag. I mångt och mycket är det problematiskt att tjänstepersoner som inte bor i Västra Hisingen ska ta beslut som inte rör dem. Utifrån de klyftor som finns i samhället är sannolikheten att en planerare på stadsdelsförvaltningen själv växte upp i ett miljonprogramsområde relativt liten. De överväganden som ligger till grund för beslut påverkas av erfarenheter och kunskap och där ligger till viss del problemet. Politiker och tjänstemän har sällan den erfarenheten och därav inte kunskapen för att ta beslut åt andra grupper än just den de själva tillhör. Det är av denna anledning medborgarbudget är viktigt att få in i det demokratiska systemet där människor från den lokala kontexten är med och formar stadsrummet.

6.1 Avslutande reflektion

För att sammanfatta studiens resultat vilket redogör för vad som påverkar utformningen av medborgarbudgeten i Västra Hisingen och till vilken grad medborgarna varit involverade. Faktorer som har kunnat identifieras i Västra Hisingen, vilket har betydelse för studiens frågeställningar, är socialt kapital, organisation, samverkan, kunskap, erfarenhet, politisk vilja och resurser, vilket påverkat utformningen av medborgarbudgeten i Västra Hisingen. Medborgarna kunde inte vara delaktiga i den utsträckning som projektgruppen hoppats på men sett till andra svenska exempel har medborgarna i Västra Hisingen getts mer inflytande. Studien har även dragit slutsatser kring komplexiteten i att genomföra en medborgarbudget i Västra Hisingen på grund av de olika förutsättningarna som finns i områdena. Det teoretiska ramverket som använts i studien har varit av stor användbarhet för att förklara och förstå processen i Västra Hisingen. Det kan tänkas att teorier, eller exempel från svensk kontext, kring att genomföra processer i områden med skilda socioekonomiska förutsättningar hade hjälpt studien med att förklara förhållandet mellan Biskopsgården och Torslanda.

6.2 Vidare forskning

- Det finns behov av att genom lagstiftning säkerställa att förslag som framkommer via medborgarbudget inte kan rivas upp av politiker.
- Mycket av forskningen på området utgår från organisationseffektivitet och hur kommuner kan arbeta bättre. För att medborgarbudget ska fungera behövs mer forskning kring hur medborgarna upplever medborgarbudget.
- Fokus i medborgarbudget är vad medborgarna har att vinna på processen. Det hade varit intressant att belysa vad politiker och tjänstepersoner har att vinna på att ge bort lite makt och arbeta närmare medborgarna.

Referenser

Adolfsson, P., Solli, R., Demediuk, P. (2012). ”Medborgarbudget – erfarenheter från tre svenska pilotkommuner”, i *KFi-Rapport* nr 118.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4):216-24

Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2014). “Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered”. *Politics & Society* 2014 42:29. Sage Publications.

Berg, B. L. (2004). *Qualitative research methods for the social sciences*. Boston: Pearson Education.

Bourdieu, P. (1986). “*The forms of Capital*” pp. 241-258, in Richardson, John G Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. Westport, Connecticut: Greenwood Press.

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2:a utgåvan. Liber: Malmö

Dahl Robert A. (1982) Dilemmas of pluralist democracy: autonomy vs. control. *University Press*. New Haven: Yale

Dalton, R. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press.

Eriksen, O., & Weigård, J. (2000) *Habermas politiska teori*. Lund: Studentlitteratur.

Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, Vol. 12(2), s.219-245

Goldfrank, B. (2012). Participatory Budgeting and Urban Sustainability: Reviewing Lessons from Latin America. *International Sociological Association Forum*, Buenos Aires Aug 1-4, 2012

Goodin, R. (2007) Enfranchising All Affected Interest, and Its Alternatives. *Philosophy and Public Affairs*. Volume 35, Issue 1, pages 40–68.

Göteborg stad, Västra Hisingen.(2014). Budget 2014 – Budget och verksamhetsplan för stadsdelsförvaltningen Västra Hisingen. Göteborg stad.

Henecke, K., & Khan, J. (2002). *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*. Report No.36.

Holme, I. M., & Solvang, B. K. (1997). *Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur AB.

Khakee, A. (2006) ”Medborgardeltagande i samhällsplaneringen” sida. 11-25 I *Planering med nya förutsättningar: Ny lagstiftning, nya värderingar*, edited by Gösta Blücher & Göran Graninger. Linköping: Stiftelsen Vadstena Forum för Samhällsbyggande

Kvale, S.(1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur

Kvale, S.(2000). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur

Larssen, H., & Hagelberg, A.(2014). Trygghetsundersökning i Västra Hisingen. Göteborg stad.

Lindquist, P.(1997) *Det klyvbara ämnet: Diskursiva ordningar i svensk kärnkraftspolitik 1972-1980* 445.

Nyström, J., & Tonell, L.(2012). *Planeringens grunder*. Lund: Studentlitteratur

Offenbacker, B.(2010). A review of ”Democratic innovations: Designing Institutions Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, Routledge England.

Pateman, C.(1972). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press: New York.

Petersson, O.(2009) *Vår demokrati*. Stockholm. SNS Förlag

Held, D. (1996) *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos

Pires, R. R. C. (2003). O Orçamento Participativo em Belo Horizonte e seus Efeitos

Distributivos sobre a Exclusão Territorial. Anais X Encontro Nacional do ANPUR. *Belo Horizonte*.

Sintomer, Y., & Allegretti, G. (2011). Os Orçamentos Participativos na Europa. Entre Democracia Participativa e Modernização dos Serviços Públicos. *Belo Horizonte*.

SKL. (2011). *Medborgarbudget – i Sverige, Europa och världen*. Sveriges Kommuner och Landsting. Stockholm.

Smith, G. (2009). *Democratic Innovations - Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge University Press: New York.

Stadsdelsnämnden .(2014-12-16). Protokollsutdrag från stadsdelsnämnden Västra Hisingen sammanträde 2014-12-16.

Takeda, H., Veerkamp, P., Yoshikawa, H. (1990). Modeling Design Process. *AI Magazine*. Volume 2, number 4, page 37-48.

World Commission on Environment and Development (WCED). (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Wolfowitz, P. (2006). *Good Governance and Development—A Time For Action*. Washington, DC: World Bank.

Muntliga källor

- Olof Borgmalm – Projektledare för medborgarbudgeten i Västra Hisningen (2015-02 -2015-05).
- Ullrika Stöök – Tjänsteperson i projektgruppen (2015-03-2015-04-27).
- Jesper Blomqvist - Tjänsteperson i projektgruppen (2015-03-2015-04-27).
- Karin Holmlund – Projektledare för medborgarbudget i Upplands Väsby (2015-03-26).
- Lena Langlet- Ansvarig för genomförda pilotprojekt av SKL (2015-02-25).
- Patrik Helgeson- Vice ordförande stadsdelsnämnden i Västra Hisingen (2015-04-04).
- Birgitta Simonsson – 2e vice ordförande stadsdelsnämnden i Västra Hisningen (2015-04-27).
- Cornelia kirpensteijn- Projektledare för medborgarbudget i Uddevalla (2015-03-26).
- Daniel Neck - projektledare för *Trygg i Västra Hisningen* (2015-03-23).
- Mina Anger - projektledare för *Trygg i Västra Hisningen* (2015-03-23).

Figur och tabellförteckning i ordning efter studien

1. Fig 1: Modifierad utifrån Arnstein 1969 som beskriver delaktighetsstegens olika steg.
2. Tabell 1: Sammanställning av fördelar och nackdelar med medborgardeltagande i förhållande till de fyra förändringsprocesserna. Källa: Khakee 2006:12
3. Fig 2: Redogör för medborgarbudgetprocessens olika steg.
4. Fig 3: Beskriver en mall för hur en medborgarbudgetprocess kan planeras (Adolfsson et al 2012:10).
5. Fig 4: Modifiering av Tekeda et al vilket beskriver de sex olika stegen i en designprocess (1990).
6. Fig 5: Redogör för en sammanställning av framgångsfaktorer för en medborgarbudget vilket presenteras i ovanstående kapitel.
7. Fig 6: Sammanställning av informanter och personerna inom projektgruppen samt de involverade i Trigg i Västra Hisingen.
8. Fig 7: De olika områdena inom stadsdelen (Göteborg stad, Västra Hisingen 2014).
9. Fig 8: Jämförelse av grad arbetslöshet i de olika områdena i Västra Hisingen (Göteborg stad, Västra Hisingen 2014).
10. Fig 9: Collaget illustrerar de vanligaste orden vilket kommit fram under trygghetsundersökningen kopplat till faktorer som skapar otrygghet (Larsen, H & Hagelberg, A 2014).
11. Fig 10: Modifierad redogörelse av medborgarbudgetprocessen i Västra Hisingen framtagen av Olof Borgmalm och Jesper Blomqvist.
12. Fig 11: redogör för de olika aktörerna involverade i medborgarbudgetprocessen i Västra Hisingen.
13. Fig 12: Bilden visar resultatet av en mindmap som genomfördes av projektgruppen (2015-04-23).
14. Fig 13: Bilden visualiserar de sex olika stegen vilket har identifierats i relation till medborgarinflytande i medborgarbudgetprocessen
15. Fig 14: Redogör för vilka faktorer som identifierats utifrån det teoretiska ramverket som påverkar medborgarbudgetens process. Det har även identifierats faktorer som ligger utanför ramverket, vilket presenteras nedan.
16. Tabell 2: Visar hur de teoretiska ramverken kopplas samman till resultatet från medborgarbudgeten i Västra Hisingen

Bilagor

Bilaga 1. Intervjuguide

2. Kan ni berätta om hur processen med medborgarbudget startade
3. Hur kom det sig att ni ville genomföra en medborgarbudget?
4. Hur har det sett ut politiskt?
5. Vad ligger till grund för beslutet med trygghetsåtgärder?
6. Vad tror du det kan komma in för förslag?
7. Vad är era förhoppningar på medborgarbudgeten?
8. Var tror du medborgarna får ut av det?
9. Vad tror du ni får ut av det?
10. Hur är politikernas relation till medborgarna idag?
11. Är medborgarbudget ett sätt för medborgare att påverka politiken
12. Tror du man ser olika typer av vinster med medborgarbudget beroende på var man står politiskt?
13. Hur tänker du kring att det är avgränsat till en enskild förvaltning?
14. Hur skulle medborgarbudgeten kunna utvecklas i Västra Hisingen
15. Hur ser du på förhållandet mellan Torslanda och Biskopsgården
16. Hur ser du att medborgarna kan vara involverade i utformandet av medborgarbudgeten?
17. Hur har ni tänkt kring vilka som ska delta i projektgruppen
18. Hur har diskussionerna gått tillväga kring att ni politiks eventuellt kan riva upp förslag?
19. Vad låg till grund i beslut kring 500 000 kr
20. Vad tror du gör västra hisningen till en bra plats för medborgarbudget?
21. Finns det exempelvis frågor som kan vara för komplexa och tekniskt svåra för att behandlas på ett effektivt sätt inom medborgarbudget?

Bilaga 2. Tjänsteutlåtande

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2014-10-31

Diarienummer N138-0490/14

Utvecklingsavdelningen, Ekonomiavdelningen

Olof Borgmalm, Jesper Blomqvist

Telefon 031-3665000, Fax 031-3666001

E-post: fornamn.efternamn@vastrahisingen.goteborg.se

Medborgarbudget för trygghetsskapande åtgärder

Ärendet

I mål- och inriktningsdokumentet för budget 2015 som stadsdelsnämnden antog i augusti 2014 finns ett uppdrag från nämnden till förvaltningen:

- | Medborgarbudget skall prövas och utvärderas för trygghetsskapande åtgärder i stadsdelen.

Förvaltningen har i samråd med presidiet utarbetat en plan för medborgardialog för 2014 som nämnden godkände i april 2014. Planen ingår som en del i de rutiner för medborgardialog som nämnden godkände i augusti 2013. I planen för medborgardialog för 2014 finns ett förslag om att utreda möjligheterna till att införa medborgarbudget inom ett begränsat område.

Utifrån uppdraget från nämnden har förvaltningen tagit fram ett förslag på ett möjligt genomförande av medborgarbudget för trygghetsskapande åtgärder i Västra Hisingen.

Förslag till beslut

Stadsdelsnämnden uppdrar till förvaltningen att under 2015 genomföra en medborgarbudget för trygghetsskapande åtgärder med inriktning enligt förslaget i förvaltningens tjänsteutlåtande.

Stadsdelsnämnden avsätter 500 000 kronor till en medborgarbudget för trygghetsskapande åtgärder i budgeten för 2015.

Stadsdelsnämnden uppdrar till förvaltningen att i samråd med presidiet ta fram kriterier för medborgarbudgeten.

Bakgrund

I mål- och inriktningsdokumentet beskrivs att;

”Medborgardialogen är en nyckelfaktor för att säkerställa delaktighet och inflytande vilka utgör en grundbult för hållbar social utveckling av stadsdelen. Medborgarnas kanaler till tjänstemän och politiker samt deras möjligheter till att direkt påverka politiken måste också utvecklas vidare för att skapa tilltro och trygghet.”

Medborgarbudget (*Participatory budgeting*) är enligt Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) definition ”ett samlingsbegrepp för modeller för att involvera medborgarna i prioriteringar av de gemensamma resurserna” och grundtanken är att återskapa medborgarnas förtroende och engagemang i diskussion om hur de gemensamma resurserna ska användas. I Sverige har den vanligaste formen av medborgarbudget varit att invånarna har fått prioritera hur en del av investeringsbudgeten ska användas.

Genomförande

Nedan beskrivs ett möjligt genomförande av en medborgarbudget i stadsdelen utifrån rekommendationer från SKL. Inspiration har hämtats från flera medborgarbudgeter som har genomförts i Sverige. En medborgarbudget genomförs i flera olika steg och måste föregås av noggranna förberedelser för att bli lyckad. Medborgarbudget är den form av medborgardialog som har högst nivå av delaktighet från medborgarna, det vill säga medbeslutande. En förutsättning är att beslutsfattaren, i detta fall stadsdelsnämnden, är beredd att överlämna makten över hur en i förväg bestämd summa pengar ska användas utifrån givna kriterier.

Summa, kriterier och målgrupp

Nämnden behöver i första steget fastställa den summa pengar som ska avsättas för medborgarbudgeten. Under ekonomiska konsekvenser beskrivs förutsättningarna för detta. Vidare behövs kriterier tas fram för medborgarbudgeten, detta kan göras av förvaltningen i samverkan med nämndens presidium. Kriterierna används för att sätta ramarna för medborgarbudgeten. Ett givet kriterium i detta fall är att utkomsten av medborgarbudgeten är trygghetsskapande. Ett annat exempel är att utkomsten ska gagna så många invånare som möjligt. Med nämndens ansvarsområden i åtanke bör kriterierna avgöra om utkomsten ska bli en aktivitet eller en fysisk åtgärd, då många fysiska åtgärder ligger utanför nämndens befogenhet att besluta om. I detta steg är det också lämpligt att avgöra om medborgarbudgeten ska rikta sig mot någon specifik målgrupp, det påverkar val av metod vid genomförandet av medborgarbudgeten.

Inhämtande av förslag

Andra steget i genomförandet innebär att medborgarna får lämna förslag som syftar till att uppfylla kriterierna. Detta kan genomföras på olika sätt, exempelvis genom workshops eller via internet/sociala medier.

Bearbetning av förslagen

I detta tredje steg bearbetas förslagen utifrån kriterierna och kostnadsberäknas mot den summa pengar som är avsatt. Detta bör göras av förvaltningen i samverkan med förslagsställarna. De förslag som anses uppfylla kriterierna och rymmas i medborgarbudgeten presenteras sedan. Det finns exempel på kommuner som har

tagit hjälp av studenter från konstskolor som hjälpt förslagsställaren att visualisera sitt förslag.

Omröstning

Omröstning kring förslagen kan ske exempelvis genom webben eller/och i en lokal, till exempel Medborgarkontoret på Vårväderstorget eller på Vingen i Torslanda.

Presentation av resultat

Presentationen av medborgarbudgetens vinnande förslag bör göras vid ett offentligt tillfälle för att väcka engagemang och intresse samt lägga en grund för deltagande i eventuella framtida medborgarbudgetar.

Implementering

Vid genomförandet av det/de vinnande förslagen är det också viktigt att medialt marknadsföra medborgarbudgetens resultat. Detta för att ge en tydlig återkoppling till medborgarna.

Förslag på tidsplan

Våren 2015

- | Förberedelsearbete.
- | Kriterier samt medborgarbudgetens summa fastslås.

Augusti/September

- | Tillkännagivande
- | Förslagsinsamling, förslagen kostnadsberäknas och sammanställs inom den givna budgeten.
- | Återkoppling sker till förslagsställarna.
- | De förslag som uppfyller kriterierna och ryms inom budget presenteras för medborgarna.

Oktober/November

- | Omröstning sker mellan förslagen.
- | Sammanställning av röstsammanräkning.

December

- | Vinnande förslag offentliggörs och uppmärksammas.

Våren 2016

- | Genomförande och utvärdering.

Barnperspektiv

Vid genomförandet av en medborgarbudget öppnar sig en utmärkt möjlighet att få med barn och unga i den kommunala beslutsprocessen. Medborgarbudgeten har inget behov av några åldersgränser, det är förslagens innehåll som är viktigt och inte ålder på förslagsställaren. Göteborgs stad har som ambition att fram till 2021 lägga extra fokus på barn och ungas inflytande i beslutsprocesser och medborgarbudgeten

kan därmed vara ett utmärkt tillfälle att höja barn och ungas delaktighet. Därför är det viktigt att i genomförandet tänka igenom hur kommunikering och inhämtande av förslag går till för att ge barn och unga möjlighet att delta och även attrahera dem som målgrupp.

Jämställdhet/mångfaldsperspektiv

Ett givet mål vid genomförandet av medborgarbudgeten är att den i största möjliga utsträckning ska vara jämställd och jämlik. Det är viktigt att identifiera målgrupper som medborgarbudgeten ska rikta sig mot. Staden har utvecklat ett metodstöd för jämställdhetsintegrerade medborgardialoger som ger handfasta råd och tips vilka är värdefulla att ha med sig vid genomförandet. Erfarenheten från SKL är att det sällan fungerar med en metod för att nå ut till olika grupper vid en medborgarbudget, i vissa fall kanske det krävs ett aktivt uppsökande. Vid offentliggörandet av medborgarbudgeten och inhämtande av förslag är det därför viktigt att kombinera olika metoder för att medborgarbudgeten ska bli så jämställd och jämlik som möjligt.

Ekonomiska konsekvenser

Som tidigare nämnts går medborgarbudget ut på att låta medborgarna vara med och fördela resurser. Det innebär att nämnden behöver besluta om storleken på de resurser som ska fördelas.

I uppföljningsrapporter som nämnden tidigare behandlat framgår att stadsdelen för närvarande har en positiv utveckling av ekonomin och stadsdelen kommer med största sannolikhet att ha ett överskott vid årets slut. Utfallet efter september månad är 54,1 mkr, en positiv avvikelse på drygt 24 mkr i förhållande till den periodiserade budgeten. I jämförelse med motsvarande period föregående år är utfallet ca 23 mkr bättre i år.

En aspekt att tänka på är att de medel nämnden avser lämna till medborgarbudget bör kunna täcka såväl omkostnader för projektets genomförande, som de resurser som ska fördelas. Vidare lämnas rekommendationer från SKL till de kommuner som prövar medborgarbudget för första gången att börja med ett småskaligt projekt. Vid ett effektivt nyttjande av förvaltningens nuvarande funktioner bedöms de ekonomiska konsekvenserna inte påverka stadsdelen i någon större utsträckning. En summa som förvaltningsledningen diskuterat fram som rimlig är 500 tkr.

Förvaltningens överväganden

Förvaltningen ser positivt på nämndens uppdrag om att pröva medborgarbudget i stadsdelen. Ett genomförande skulle troligtvis förutom den direkta trygghetskapande åtgärden, bidra till ökad och fördjupad demokrati, samt ge en känsla av delaktighet och gemenskap bland stadsdelens invånare.

Samverkan

Information i Förvaltningens samverkansgrupp 2014-12-09.

Stadsdelsförvaltningen Västra Hisingen

Torleif Larsson

Stadsdelsdirektör

Carina Krantz Rönnqvist

Utvecklingschef